



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.12.2002
KOM (2002) 718 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Rammer for europæiske reguleringsorganer

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Rammer for europæiske reguleringsorganer

INDLEDNING

I hvidbogen om nye styreformer i EU¹ fremfører Kommissionen, at reguleringsorganer er én af vejene til bedre gennemførelse af europæiske politikker og retsforskrifter. Derfor anfører den, at det er nødvendigt at definere kriterierne for oprettelse, drift og kontrol af sådanne organer inden for de gældende retlige og institutionelle rammer.

I meddelelsen, som er viet til spørgsmålet om "bedre lovgivning"², præciserer Kommissionen, at reguleringsorganerne indgår som led i det mere generelle spørgsmål om varetagelse af den udøvende magt og fastlæggelse af institutionernes ansvarsområder.

For at skabe større effektivitet og kohærens i Det Europæiske Fællesskabs indsats og samtidig sikre større legitimitet og gennemsigtighed skal institutionerne i fuldt omfang kunne leve op til deres ansvar. Derfor skal deres respektive roller fastlægges nærmere og visse former for gældende praksis i givet fald ændres.

Kommissionen mener især, at den igen bør koncentrere sig om sine vigtigste opgaver, navnlig varetagelsen af den udøvende magt, som den har fået tillagt i medfør af EF-traktaten, og som drejer sig om at vedtage gennemførelsesbestemmelser for visse retsforskrifter på fællesskabsniveau. Denne opgave skal naturligvis varetages under iagttagelse af de bestemmelser, som den lovgivende magt har udstedt, og inden for rammerne af de relevante kontrolbestemmelser. I øvrigt afhænger Fællesskabets legitimitet, effektivitet og troværdighed af, at den udøvende magt på fællesskabsplan bevarer eller eventuelt styrker sin enhed og integritet og fortsat personificeres af Kommissionen, hvis denne institution også fremover skal leve op til dette ansvar i forhold til borgerne, medlemsstaterne og de øvrige institutioner.

Det er vigtigt at huske på dette krav i forbindelse med overvejelser omkring europæiske reguleringsorganer. I kraft af deres karakter og opgaver er disse organer i realiteten med til at varetage den udøvende magt på fællesskabsniveau. Organerne skal deltage således, at det sker i overensstemmelse med kravet til den udøvende magt om enhed og integritet og det ansvar, som følger heraf for Kommissionen.

Derfor ønsker Kommissionen at definere rammekriterierne for anvendelse af de pågældende organer sammen med Europa-Parlamentet og Rådet, og det skal ske på baggrund af dette grundlæggende krav og følgende betragtninger.

1. BEGREBET – REGULERINGSORGAN

Den Europæiske Unions retssystem omfatter mange decentraliserede organer, som kan samles i den fælles kategori: europæiske organer. Denne kategori tæller navnlig 15 organer, som er

¹ KOM (2001) 428 af 25.07.2001.

² KOM (2002) 275 af 05.06.2002.

oprettet i henhold til EF-traktaten³, et agentur i henhold til Euratom-traktaten⁴ og fire agenturer i henhold til Den Europæiske Unions anden og tredje søjle⁵. I øvrigt er der i øjeblikket to forslag til forordninger om oprettelse af andre organer til behandling⁶.

Organerne har visse formelle fællestræk: de er oprettet ved en retsforordning med henblik på at varetage opgaver, som er nøje fastlagt i oprettelsesakten, er juridiske personer og har en vis autonomi med hensyn til organisation og finansiering.

De indbyrdes forskelle - intern opbygning, relationer til institutionerne, opgaver og beføjelser - er dog langt større end lighederne. Forskellene skyldes, at organerne er oprettet på forskellige tidspunkter i historien for hver især at opfylde specifikke krav. Der findes med andre ord ikke én, men derimod flere former for EU-organer.

I betragtning af de store forskelle har visse specialister foreslået teoretiske klassificeringer af de eksisterende organer på grundlag af forskellige kriterier: den institutionelle og normgivende kontekst, opgaver og beføjelser. Klassificeringerne omfatter alle flere kategorier af organer.

På det mere praktiske plan har overvejelser inden for Kommissionen gjort det lettere at identificere omridsene af to former for organer: gennemførelsesorganer og reguleringsorganer.

Gennemførelsesorganerne varetager udelukkende administrative opgaver, dvs. de bistår Kommissionen med at gennemføre Fællesskabets finansielle støtteprogrammer og er samtidig underlagt streng kontrol fra Kommissionens side. Kommissionen har fremsat et forslag til forordning med henblik på at definere deres generelle status, således at det bliver lettere at oprette et organ af denne type, når det viser sig at være hensigtsmæssigt for gennemførelsen af et særprogram. Europa-Parlamentet tilsluttede sig forslaget til rammeforordning, og Rådet er allerede nået langt med behandlingen.

³ Det Europæiske Center for Udvikling af Erhvervsuddannelse (forordning (EØF) nr. 337/75 af 10.02.75); Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene (forordning (EØF) nr. 1365/75 af 26.05.75); Det Europæiske Miljøagentur (forordning (EØF) nr. 1210/90 af 07.05.90); Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut (forordning (EØF) nr. 1360/90 af 07.05.90); Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (forordning (EØF) nr. 302/93 af 08.02.93); Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering (forordning (EØF) nr. 2309/93 af 22.07.93); Kontoret for Harmonisering i det Indre Marked (forordning (EF) nr. 40/94 af 20.12.93); Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur (forordning (EF) nr. 2062/94 af 18.07.94); EF-Sortsmyndigheden (forordning (EF) nr. 2100/94 af 27.07.94); Oversættelsescentret for Den Europæiske Unions Organer (forordning (EF) nr. 2965/94 af 28.11.94); Overvågningscentret for Racisme og Fremmedhad (forordning (EF) nr. 1035/97 af 02.06.97); Det Europæiske Genopbygningsagentur (forordning (EF) nr. 2454/1999 af 15.11.99); Den Europæiske Fødevareautoritet (forordning (EF) nr. 178/2002 af 28.01.02); Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (forordning (EF) nr. 1406/2002 af 27.06.02); Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (forordning (EF) nr. 1592/2002 af 15.07.02).

⁴ Euratoms forsyningsagentur, Euratom-traktatens artikel 52 ff. (jf. også agenturets vedtægter, EFT af 06.12.58, s. 534).

⁵ Den Europæiske Unions Institut for Sikkerhedsstudier (Fælles aktion af 20.07.2001, EFT L 200 af 25.07.01); Den Europæiske Unions Satellitcenter (Fælles aktion af 20.07.2001, EFT L 200 af 25.07.01); Den Europæiske Politienhed-Europol (Konvention af 26.07.95, EFT C 316 af 27.11.95); Eurojust (Afgørelse af 28.02.02, EFT L 63 af 06.03.02).

⁶ Proposal for a Council Regulation laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes, KOM (2000) 788, december 2000; forslag til forordning om oprettelse af et europæisk jernbaneagentur, KOM (2002) 23 af 23.01.2002.

Reguleringsorganerne har derimod til opgave at tage aktivt del i varetagelsen af den udøvende magt ved hjælp af foranstaltninger, som bidrager til regulering af en bestemt sektor. I de fleste tilfælde drejer det sig om organer, som samler aktiviteter, der oprindeligt henhørte under medlemsstaterne, i et netværk på fællesskabsplan for at sikre en mere kohærent og effektiv regulering. Reguleringsorganerne er analyseret nærmere i hvidbogen om nye styreformer i EU.

Det skal fremhæves, at en række organer på EU-niveau - som spiller en lige så vigtig rolle i det europæiske system - ikke hører til blandt de to beskrevne former for organer.

Begrebet europæisk reguleringsorgan omfatter organer, som 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. BEGRUNDELSE

I hvidbogen om nye styreformer i EU foreslås det at fastsætte rammer for anvendelsen af organer med særlig fokus på de reguleringsorganer, som henhører under EF-traktaten.

Flere grunde taler til fordel for dette forslag.

For det første kan der på grund af de store forskelle ikke fastsættes ensartede rammer for alle mulige organer. Det er i øvrigt heller ikke hensigtsmæssigt at skabe flere forskellige rammer for diverse kategorier af organer. Derimod er det formålstjenligt at fokusere på de to omtalte former for organer, som sandsynligvis snart kommer til at spille en vigtig rolle på fællesskabsplan i betragtning af de konstaterede mangler ved systemet. Men som omtalt er der allerede fremsat et forslag til forordning om gennemførelsesorganerne. Der er endnu ikke gjort lignende tiltag for reguleringsorganerne.

For det andet er det nødvendigt at sikre større kohærens og gennemsigtighed i forbindelse med oprettelse, drift og kontrol af reguleringsorganer i forhold til den nuværende situation. Selv inden for denne ret begrænsede kategori er der dog forskel på organernes interne opbygning - f.eks. direktionsorganernes sammensætning og udnævnelse - relationerne til institutionerne - f.eks. Kommissionens rolle - og navnlig organernes opgaver og beføjelser. Apropos sidstnævnte skelnes der - for at begrænse sig til de nuværende organer under EF-traktaten - mellem:

- organer, som først og fremmest har til opgave at bistå Kommissionen med udtalelser og henstillinger, som udgør det tekniske og videnskabelige grundlag for Kommissionens afgørelser (jf. Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering og Den Europæiske Fødevareautoritet)
- organer, som først og fremmest har til opgave at bistå Kommissionen med inspektionsrapporter, som skal gøre Kommissionen i stand til at varetage sin opgave som fællesskabsrettens "vogter" (jf. Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed)
- organer, som har beføjelse til at træffe individuelle afgørelser, der er juridisk bindende for tredjemand (jf. Kontoret for Harmonisering i det Indre Marked, EF-Sortsmyndigheden og Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur).

For det tredje er det nyttigt én gang for alle at fastsætte kriterier, som sikrer en mere effektiv indsats fra organernes side og samtidig integrerer organerne i traktatens grundlæggende principper på harmonisk vis.

Hensigtsmæssige rammer gør det med andre ord muligt at anvende den samme fremgangsmåde i forbindelse med oprettelse af fremtidige reguleringsorganer, som får en intern opbygning, der svarer til de pålagte opgaver. Endvidere vil rammerne lette beslutningsprocessen, når de enkelte organer skal oprettes, og sikre, at forsvarlig opbygning og drift ikke påvirkes negativt af taktiske overvejelser i forbindelse med en given sektor eller en bestemt sag. Endelig vil borgerne få en langt større indsigt i anvendelsen af dette redskab.

I betragtning af ovenstående skal det understreges, at de pågældende rammer ikke finder direkte anvendelse på organer, som ikke svarer til begrebet reguleringsorgan, og heller ikke på eventuelle organer, som er oprettet uden for EF-traktatens institutioner.

3. FORUDSÆTNINGER

Selvom ansvaret for at gennemføre Fællesskabets politikker normalt uddelegeres til medlemsstaterne og deres interne forvaltninger, kræver traktaterne eller Fællesskabets retsfor skrifter i nogle tilfælde, at gennemførelsen centraliseres på europæisk plan for at sikre en kohærent indsats og forsvarlig gennemførelse af de pågældende politikker eller for at bevare en rimelig konkurrence med det formål at styrke de berørte aktørers - og mere generelt - borgernes tillid.

I sådanne tilfælde skal Kommissionen, som den institution, der normalt får tildelt den udøvende rolle, sørge for, at disse opgaver varetages korrekt og effektivt. Det indebærer dog ikke nødvendigvis, at Kommissionen altid optræder på egen hånd, navnlig i betragtning af de begrænsede ressourcer og udsigten til udvidelse og fremtidige ændringer af Unionens institutioner.

I visse tilfælde kan Fællesskabets lovgivende myndighed derfor overveje, om det ikke er mere hensigtsmæssigt at overdrage visse helt præcise funktioner til europæiske reguleringsorganer, der har den fornødne kompetence til at nå målene for den pågældende lovgivning. Organernes bidrag giver den udøvende myndighed på fællesskabsplan større kapacitet, navnlig inden for højt specialiserede tekniske områder med krav om stor ekspertise og en indsats fra offentlig side, som er kontinuerlig, troværdig og synlig.

Det er klart, at disse organer varetager meget vigtige offentlige opgaver. De skal derfor opbygges således, at de kan gøre det korrekt. Hvis de forventes at yde et effektivt og troværdigt bidrag, skal de navnlig være frit stillet med hensyn til den interne opbygning og drift. Uafhængige tekniske og/eller videnskabelige vurderinger er deres *raison d'être*. Den merværdi, der skabes ved at anvende reguleringsorganer, ligger faktisk deri, at deres drøftelser tager udgangspunkt i rent tekniske vurderinger af meget høj kvalitet og ikke påvirkes af politiske eller tilfældige hensyn.

På grund af denne frihed skal reguleringsorganerne kunne stå til ansvar for deres handlinger, det være sig over for institutionerne, de berørte aktører og - mere generelt - offentligheden. Derfor skal organernes indsats også være helt gennemsigtig, således at de forskellige berørte aktører kan foretage en effektiv kontrol med henblik på at sikre, at organerne fungerer forsvarligt.

Men som allerede nævnt i indledningen skal reguleringsorganerne være omfattet af Unionens grundlæggende principper. Derfor skal fællesskabsprincippet om balance mellem institutionerne overholdes. Den udøvende myndighed på europæisk plan skal forblive en enhed og bevare sin integritet, og Kommissionen skal også fremover leve op til det ansvar, der er forbundet med at varetage den udøvende rolle korrekt i al almindelighed. Det har bl.a. indvirkning på omfanget af de opgaver og beføjelser, der kan tillægges reguleringsorganerne, samt på relationerne mellem disse organer og Kommissionen.

Det vil altid være op til den lovgivende myndighed - på foranledning af Kommissionen - at bestemme, hvorvidt det i et givet tilfælde er hensigtsmæssigt at anvende et reguleringsorgan, og vedtage en specifik, normgivende retsakt, som omhandler organets opbygning og drift samt dets relationer til institutionerne og de berørte aktører.

Af ovennævnte grunde er det dog nødvendigt, at Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen - i overensstemmelse med deres respektive roller i lovgivningsprocessen - forpligter sig til at opfylde visse kriterier og betingelser i forbindelse med oprettelsen af nye reguleringsorganer for på den måde at bidrage til en forbedring af styreformerne i EU. Det er med henblik herpå, at Kommissionen foreslår at fastsætte rammerne for anvendelse af reguleringsorganer ved hjælp af et hensigtsmæssigt retligt redskab.

Kommissionen skal sørge for, at den udøvende myndighed på fællesskabsplan forbliver en enhed og bevarer sin integritet.

Den lovgivende myndighed kan anmode reguleringsorganer om at deltage i den udøvende funktion med henblik på at varetage visse præcise opgaver.

Organerne skal i forbindelse med deres offentlige serviceydelser i et vist omfang være frit stillet med hensyn til organisation og drift, og de skal stå til ansvar for deres handlinger. Det skal være muligt at få indsigt i deres tiltag.

Organernes rolle og aktiviteter skal indgå som et naturligt led i Fællesskabets institutionelle opbygning. Selvom organerne i et vist omfang er frit stillet, skal de respektere den udøvende myndigheds enhed og integritet, således at Kommissionen kan påtage sig det overordnede ansvar.

4. INDHOLD

Retningslinjerne for indholdet i reguleringsorganernes rammer er dels bestemt af kravet om at udnytte organernes autonomi, kompetence og troværdighed, under ansvar og med indsigt, dels af behovet for at forene dette med Kommissionens overordnede ansvar, som skal give sidstnævnte mulighed for at gribe ind i tilfælde af alvorlige problemer, som risikerer at skade den europæiske udøvende myndigheds integritet.

I det følgende beskrives de centrale elementer, som bør indgå i de pågældende rammer. Erfaringerne fra de nuværende reguleringsorganer ligger til grund for mange af betragtningerne.

4.1. Oprettelse

Retsakt fra den lovgivende myndighed – Som allerede nævnt skal ethvert reguleringsorgan oprettes som følge af et eksplicit valg fra den lovgivende myndigheds side. Det påhviler

faktisk sidstnævnte at fastsætte gennemførelsesbestemmelserne på europæisk plan for en eller flere særlove.

Retsgrundlag – Da reguleringsorganet er et redskab til gennemførelse af en bestemt fællesskabspolitik, skal retsaken om organets oprettelse være baseret på netop den bestemmelse i traktaten, som danner retsgrundlag for politikken. Det er i øvrigt den fremgangsmåde, der blev benyttet i forbindelse med oprettelsen af de seneste reguleringsorganer for fødevarer sikkerhed og transport, hvor den lovgivende myndighed således gav afkald på tidligere praksis, som gik ud på systematisk at anvende EF-traktatens artikel 308 som retsgrundlag. Når retsgrundlaget for en særlig aktion er selve artikel 308, skal retsaken om oprettelse af organet under hensyn til de nuværende institutionelle rammer også baseres på den bestemmelse⁷.

Juridisk person – Alle reguleringsorganer skal være juridiske personer, således som det allerede er tilfældet for alle eksisterende organer. Det bekræfter organernes autonomi og gør dem mere synlige i fællesskabsretten.

Hovedsæde – De fleste retsakter om oprettelse af de eksisterende organer nævner ikke specifikt hovedsædet. Derfor har stats- og regeringscheferne truffet beslutning om organernes hovedsæder ved analog anvendelse af EF-traktatens artikel 289, som omhandler etablering af institutionernes hovedsæder.

En sådan fremgangsmåde er forbundet med visse ulemper, hvilket fremgik af Det Europæiske Råd i Laeken i december 2001, hvor der ikke blev truffet beslutning om en række organers hovedsæder. Endvidere afstedkommer denne fremgangsmåde visse administrative og praktiske vanskeligheder, som især kommer til udtryk i aktiviteterernes prekære opstartsfase: valg af midlertidigt hovedsæde, problemer med ansættelse af personale på grund af usikkerhed omkring hovedsædets endelige placering, ekstraudgifter og praktiske problemer ved overflytning til det endelige hovedsæde.

På grund af disse ulemper, og da hovedsædet i sidste ende indgår som led i ethvert organs oprettelse, forekommer det at være hensigtsmæssigt at inkludere en bestemmelse om hovedsædet i retsaken om oprettelse af et organ.

Reguleringsorganer oprettes ved en særlig retsakt fra den lovgivende myndigheds side efter forslag fra Kommissionen.

Retsakten skal være baseret på den bestemmelse i EF-traktaten, som danner retsgrundlag for den politik, det pågældende organ anmodes om at deltage i gennemførelsen af.

Organet skal være en juridisk person.

Retsakten om oprettelse af organer skal fastsætte organets hovedsæde.

⁷

Jf. i den forbindelse eksemplerne på forordninger om europæiske patenter.

4.2. Drift

Beføjelser – Erfaringerne viser, at det er muligt at have forskellige typer organer inden for kategorien europæiske reguleringsorganer, afhængigt af de opgaver og beføjelser, de har fået tillagt⁸.

Det er muligt, at disse organer får tillagt rene hjælpefunktioner, f.eks. udarbejdelse af udtalelser eller undersøgelser med henblik på lovforslag eller specifikke afgørelser fra Kommissionens side; gennemførelse eller koordination af kontrol eller inspektion hos bestemte aktører med henblik på Kommissionens varetagelse af opgaver som fællesskabsrettens "vogter"; alle andre former for bistand til institutionerne, som viser sig at være nødvendige for at udvikle de forskellige fællesskabspolitikker. Denne bistand kan også vedrøre de eksterne aspekter ved visse politikker, fordi organerne deltager i et internationalt samarbejde, men med fuld respekt for Kommissionens eneansvar på dette område.

På visse betingelser kan det også overvejes at give reguleringsorganerne deres egen beslutningskompetence. Det er dog meget vigtigt at gøre opmærksom på, at de gældende fællesskabsbestemmelser sætter visse begrænsninger for en sådan beføjelse. Organerne kan navnlig kun få beføjelse til at træffe individuelle afgørelser inden for fællesskabslovgivningen på et helt præcist område og kan ikke vedtage normgivende foranstaltninger, som finder almindelig anvendelse, selvom deres praksis for beslutningstagning kan give anledning til kodificering af visse standarder⁹.

I virkeligheden får de enkelte reguleringsorganer normalt pålagt at varetage en lang række forskellige opgaver. Derfor risikerer enhver klassificering på grundlag af tildelte opgaver at blive kunstig. Med henblik på de pågældende rammer kan der dog skelnes mellem beslutningstagende organer - dvs. dem, der bl.a. har beføjelse til at udstede retsakter, som er bindende for tredjemand - og assisterende organer - dvs. dem, der ikke har beføjelse til at træffe selvstændige afgørelser i forhold til tredjemand, men som varetager alle andre former for reguleringsopgaver, herunder tilrettelæggelse og koordinering af aktiviteter, som delvis henhører under de nationale myndigheder, således at Kommissionen kan opfylde sine forpligtelser. I betragtning af denne skelnen ville det måske være hensigtsmæssigt med særlige kriterier for drift og kontrol, som kun er relevante for den ene af disse to typer.

Interventionsområde – Som allerede nævnt er det navnlig hensigtsmæssigt med bidrag fra reguleringsorganer på højt specialiserede tekniske områder, som dels kræver kompetence og stor ekspertise, som ikke forefindes i en administration som Kommissionen, dels en vis frihed med hensyn til de tekniske og videnskabelige vurderinger, de skal foretage.

Under hensyn til organernes rent tekniske karakter og fællesskabslovgivningens principper i al almindelighed opregner hvidbogen om nye styreformer i EU de ydre grænser for de beslutningstagende organers anvendelsesområde. Sådanne organer kan navnlig kun anvendes inden for områder, hvor en enkelt offentlig interesse er fremherskende, samt inden for områder, hvor organerne ikke skal dømme mellem modstridende offentlige interesser, udøve politiske skøn eller foretage komplekse økonomiske vurderinger. Endvidere kan de ikke få overdraget ansvaret på områder, hvor Kommissionen i medfør af traktaten har direkte beslutningskompetence (f.eks. inden for konkurrencepolitikken eller, *mutatis mutandis*, inden for rammerne af overtrædelsesproceduren, som er omhandlet i EF-traktatens artikel 226-228).

⁸ Jf. i den forbindelse eksemplerne på de eksisterende fællesskabsorganer, som er omtalt i del II.

⁹ Jf. i den forbindelse de opgaver, som Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur har fået tillagt.

Administrativ bestyrelse – Reguleringsorganets bestyrelse skal have til opgave at fastlægge de generelle retningslinjer for organets drift inden for de normgivende rammer, som den lovgivende myndighed har udstukket, og de reguleringsforanstaltninger, som Kommissionen har vedtaget. Bestyrelsen skal navnlig vedtage arbejdsprogrammet og organets forretningsorden og spille en central rolle i forbindelse med budgettets vedtagelse. I forbindelse med assisterende organer forholder det sig således, at da Kommissionen skal kunne sikre sig, at arbejdsprogrammet udarbejdes og gennemføres således, at den kan varetage sine egne opgaver korrekt, skal den også have mulighed for at give forhåndsgodkendelse.

Bestyrelsen skal også beskæftige sig med organets administrative spørgsmål. Den skal bl.a. deltage i udnævnelsen af direktøren og af medlemmerne i organets øvrige instanser.

Spørgsmålet om bestyrelsens sammensætning er løst på forskellig måde i de eksisterende organer¹⁰, men erfaringerne kan ikke nødvendigvis bruges til at sikre, at den udøvende myndighed på europæisk niveau forbliver en enhed og bevarer sin integritet. Det skyldes især, at der ikke tages tilstrækkeligt hensyn til fællesskabsdimensionen. Dette forhold og kravet om effektive organer forud for udvidelsen taler for en bestyrelse af begrænset omfang, som afspejler den udøvende myndighed på fællesskabsplan og samtidig tager hensyn til ekspertise inden for medlemsstaternes udøvende myndigheder. I øvrigt er der en vis fordel ved også at inddrage repræsentanter for de berørte parter, således at der kan tages hensyn til synspunkterne både blandt de økonomiske aktører i den pågældende sektor og blandt dem, som organets arbejde kommer til gode, dog under forudsætning af at deres deltagelse ikke giver anledning til interessekonflikter eller risikerer at skade den måde, organet fungerer på. Denne fremgangsmåde vil sikre mere åbenhed og skabe større tillid i offentligheden.

Man kan således forestille sig en bestyrelse sammensat af femten medlemmer, hvor seks udpeges af Kommissionen, seks af Rådet - som repræsentanter for medlemsstaternes udøvende myndigheder - og tre, uden stemmeret, som de berørte parters repræsentanter.

Til gengæld synes det ikke at være passende, at Europa-Parlamentet udpeger bestyrelsesmedlemmer på grund af den form for opgaver, reguleringsorganerne varetager, og Parlamentet skal være frit stillet med hensyn til at foretage ekstern politisk kontrol af deres indsats uden at være påvirket af, at det deltager i administrationen.

Direktør – Direktøren skal være ansvarlig for de praktiske opgaver, organet tildeles. Derfor skal direktøren træffe individuelle afgørelser, når det drejer sig om beslutningstagende organer, og afhængigt af de gældende bestemmelser udfærdige eller organisere udtalelser, undersøgelser og andre bidrag, når det drejer sig om assisterende organer.

For at leve op til dette ansvar skal direktøren nødvendigvis kunne regne med teknisk og videnskabelig bistand. I nogle tilfælde assisteres direktøren af organets personale; i andre tilfælde er der behov for særlige rådgivende instanser inden for organet. Derfor ville det være hensigtsmæssigt med en begrænset ledende bestyrelse og et rådgivende udvalg. Dette udvalg sammensættes af uafhængige eksperter, som udpeges af bestyrelsen på grundlag af

¹⁰ I de fleste tilfælde er bestyrelsen sammensat af en (eller to) repræsentanter for hver medlemsstat og en repræsentant for Kommissionen, men i nogle tilfælde kan der konstateres medlemmer, som er udpeget af Europa-Parlamentet eller arbejdsmarkedets parter. Bestyrelsen for Den Europæiske Fødevareautoritet er helt speciel, for den er sammensat af en repræsentant for Kommissionen og fjorten medlemmer, som er udpeget af Rådet efter høring af Parlamentet på grundlag af en liste, der er opstillet af Kommissionen, og hvoraf fire skal have erfaring fra forbrugerorganisationer og andre berørte aktører.

forudfastsatte og gennemsigtige kriterier, og som konkret har til opgave at udarbejde tekniske og videnskabelige udtalelser inden for retlige rammer, som på hensigtsmæssig måde sikrer uafhængige vurderinger. Den begrænsede ledende bestyrelse sammensættes af det rådgivende udvalgs formand og nogle af organets højtstående tjenestemænd og skal afgive udtalelse til direktøren i særlige tilfælde, f.eks. om meget følsomme emner, eller når meget store meningsforskelle gør sig gældende i det rådgivende udvalg.

Direktøren skal ligeledes have til opgave at forberede bestyrelsens drøftelser og repræsentere organet. I sidstnævnte kapacitet skal direktøren sørge for passende relationer til organets samtalepartnere, navnlig fællesskabsinstitutionerne.

Proceduren for udnævnelse og afsættelse af direktøren bør være forskellig, afhængigt af organets type. I forbindelse med assisterende organer bør direktøren udnævnes af organets bestyrelse på grundlag af en liste over kandidater, som Kommissionen foreslår. I forbindelse med beslutningstagende organer bør direktøren derimod udnævnes - og eventuelt afsættes ved hjælp af en gennemsigtig og begrundet procedure - af Kommissionen på grundlag af en liste over kandidater, som bestyrelsen foreslår. I sidste tilfælde er det nødvendigt at give Kommissionen beføjelse til at udnævne direktøren - hvilket i et vist omfang er en nyskabelse i forhold til den nuværende situation¹¹ - hvis direktøren skal have mulighed for at leve op til sit ansvar på en effektiv måde i forbindelse med varetagelsen af sine opgaver som udøvende myndighed på europæisk niveau, samtidig med at det beslutningstagende organs autonomi respekteres. Organets direktør bevarer i forbindelse med sine afgørelser hele det spillerum, der tillægges direktøren i henhold til de gældende love og administrative bestemmelser. Direktøren bør dog normalt være i stand til at opnå og bevare bestyrelsens, og især Kommissionens tillid, for Kommissionen er i sidste instans ansvarlig for gennemførelsen.

Med henblik på at konsolidere organets myndighed er det under alle omstændigheder hensigtsmæssigt at sende den udvalgte til direktørstillingen til høring i Europa-Parlamentet, inden den formelle udnævnelse finder sted.

Appelkamre – Da beslutningstagende organers afgørelser kan indebære, at tredjemands interesser skades, bør der indgå appelkamre i organernes interne opbygning, således som det er tilfældet i forbindelse med Kontoret for Harmonisering i det Indre marked, EF-Sortsmyndigheden og Det Europæiske Luftfartssikkerhedskontor. Appelkamrene skal foretage en første intern kontrol, uafhængigt af de afgørelser, organets direktør havde truffet, inden eventuel indbringelse af sagen for Retten i Første Instans.

Den lovgivende myndighed skal vedtage særlige bestemmelser om kamrenes sammensætning og procedurer, eventuelt suppleret med gennemførelsesbestemmelser fra Kommissionens side. Det vigtigste krav vil være anerkendelse af appelkamrenes uafhængige vurderinger, og kriterierne for udvælgelse og udnævnelse af kamrenes medlemmer vil derfor skulle sikre, at der tages hensyn hertil.

Finansielle og budgetmæssige aspekter – Den nye finansforordning vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget¹² omfatter særlige regler for organerne. Forordningens artikel 185 indeholder navnlig bestemmelser, som finder direkte anvendelse, og som vedrører decharge for gennemførelsen af organernes budgetter, deres revisioner og

¹¹ Kommissionen udnævner kun direktøren for Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut og for Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene, dvs. de to organer, der blev oprettet i 1975, og som ikke kan betragtes som reguleringsorganer i henhold til ovennævnte begreb.

¹² Forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25.06.02.

deres regnskabsregler. Endvidere pålægger artiklen Kommissionen at vedtage en rammefinansforordning, der i princippet finder anvendelse på alle fællesskabsorganer, som modtager tilskud over De Europæiske Fællesskabers budget. Der skal naturligvis tages hensyn til disse retsfor skrifter i forbindelse med den berørte ramme. Navnlig kan de finansielle bestemmelser for reguleringsorganer kun afvige fra ramme for ordningen, hvis det er nødvendigt på grund af de særlige forhold, der karakteriserer deres drift, og forudsat, at Kommissionen på forhånd giver sit samtykke.

I øvrigt viser det sig, at det nok ville være nyttigt for reguleringsorganerne med en enkel procedure for opstilling af budget. Direktøren får til opgave at udarbejde et budgetforslag, som bestyrelsen gennemgår og godkender, efter at have sikret sig tilslutning fra Kommissionens side, på baggrund af beslutninger truffet inden for rammerne af De Europæiske Fællesskabers almindelige budget. Decharge for gennemførelsen af budgettet bør gives af Europa-Parlamentet efter henstilling fra Rådet.

Med hensyn til organernes indtægter, bør den - i det mindste delvise - støtte, som finansieres over det almindelige budget, finde almindelig anvendelse for at fremhæve betydningen af reguleringsorganernes offentlige tjenesteydelsesopgave. I øvrigt ville det også være berettiget at give organerne mulighed for selvfinansiering med betalingerne for den service, de yder de berørte aktører, således som det er tilfældet i forbindelse med visse eksisterende reguleringsorganer. Hvis organerne skal bevare deres autonomi og undgå risikoen for at blive "afhængig" af de berørte aktører, skal det dog sikres, at organerne til enhver tid er finansielt uafhængige af de nævnte betalinger. Endelig kan bidrag fra medlemsstaterne også komme på tale i særlige tilfælde.

Andre administrative forhold – EF-traktaten og visse afledte retsakter pålægger institutionerne en række forpligtelser, som stort set svarer til principperne om forsvarlig administration. I den forbindelse kan man nævne principperne om aktørernes ret til høring og kontradiktion forud for vedtagelse af afgørelser, som indebærer, at deres interesser skades; forpligtelsen til at begrunde foranstaltninger; bestemmelserne om gennemsigtighed og aktindsigt; reglerne om beskyttelse af personlige data og diskretionspligt; bestemmelserne om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og bekæmpelse af svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet, som kan skade Fællesskabets interesser.

I betragtning af at reguleringsorganerne deltager aktivt i varetagelsen af den udøvende myndigheds opgaver, kan borgerne og medlemsstaterne med rimelighed forvente, at principperne og fællesskabsreglerne om forsvarlig administration, herunder på det sproglige område, også finder anvendelse på dem. Derfor skal organerne overholde lignende forpligtelser i forbindelse med alle deres aktiviteter.

Nærværende rammer gør det nødvendigt at opdele reguleringsorganer i beslutningstagende organer, der bl.a. er bemyndiget til at udstede retsakter, som er bindende for tredjemand, og assisterende organer, som har til opgave at varetage forskellige opgaver som udøvende myndighed, således at Kommissionen kan opfylde sine forpligtelser, men uden egentlig beslutningskompetence.

De beslutningstagende organer kan træffe individuelle afgørelser, dog ikke om normgivende foranstaltninger, som finder generel anvendelse.

Det viser sig at være hensigtsmæssigt med reguleringsorganer inden for højt specialiserede tekniske områder.

Beslutningstagende organer kan kun anvendes inden for områder, hvor en enkelt offentlig interesse er fremherskende, samt inden for områder, hvor organerne ikke skal dømme mellem modstridende offentlige interesser, udøve politiske skøn eller foretage komplekse økonomiske vurderinger. Organerne kan ikke få overdraget ansvaret på områder, hvor Kommissionen i medfør af EF-traktaten har direkte beslutningskompetence.

Den administrative bestyrelse bør fastlægge de generelle retningslinjer for organets drift (arbejdsprogram, forretningsorden, budget, udnævnelse af direktøren og af medlemmerne i organets øvrige instanser). Dens sammensætning bør afspejle, at organet indgår som led i den udøvende myndighed på fællesskabsplan, samtidig med at der tages hensyn til ekspertise inden for medlemsstaternes udøvende myndigheder og under visse omstændigheder til de berørte parter synspunkter.

Organets direktør bør være ansvarlig for de praktiske opgaver (vedtage individuelle afgørelser, udfærdige udtalelser og undersøgelser, repræsentere organet, sørge for relationerne til fællesskabsinstitutionerne). Direktøren kan i forbindelse med varetagelsen af sine opgaver alt efter omstændighederne få bistand fra organets personale, en begrænset ledende bestyrelse eller et rådgivende udvalg, som kan få i opdrag at udarbejde uafhængige tekniske eller videnskabelige udtalelser.

Direktøren bør alt efter omstændighederne udnævnes af den administrative bestyrelse eller Kommissionen. Europa-Parlamentet bør inddrages i udnævnelsesprocessen for at give organet større autoritet.

Appelkamre bør indgå i de beslutningstagende organers interne opbygning med henblik på en første intern kontrol, som dog skal være uafhængig af organernes afgørelser.

Med hensyn til de finansielle og budgetmæssige aspekter indeholder artikel 185 i den nye finansforordning vedrørende det almindelige budget en række bestemmelser, som finder direkte anvendelse. Endvidere skal der tages hensyn til organernes rammefinansforordning, som Kommissionen vedtager. Derudover bør der indføres en enkel procedure for opstilling af organets budget. Budgettets indtægtside bør omfatte støtte, finansieret over De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, og i givet fald indtægter i form af betalinger for service, som organerne yder berørte aktører, samtidig med at det sikres, at organerne ikke bliver "afhængig" af disse betalinger. Bidrag fra medlemsstaterne kan også komme på tale i særlige tilfælde.

Visse principper og regler for forsvarlig administration (ret til høring og kontradiktion for de berørte aktører, forpligtelse til at begrunde foranstaltninger, aktindsigt, beskyttelse af personlige data og diskretionspligt, beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, bekæmpelse af svig og korruption, sprogordning) bør finde anvendelse på organerne.

4.3. Kontrolaspekter

Som allerede nævnt må reguleringsorganerne som modvægt til deres autonomi påtage sig et klart afgrænset ansvar. Derfor er det afgørende med en hensigtsmæssig kontrolordning for de pågældende organer.

Forbindelser til Kommissionen – For det første er det som allerede forklaret nødvendigt med særlige forbindelser til Kommissionen.

Det drejer sig naturligvis ikke om at gøre Kommissionen til formynder. Det kommer med andre ord ikke på tale at give Kommissionen ret til at udstede instrukser til reguleringsorganerne, omstøde deres individuelle afgørelser eller tvinge dem til at trække dem tilbage.

Det drejer sig snarere om at skabe kohærens og forene organernes autonomi med Kommissionens ultimative ansvar inden for fællesskabssystemet. Vi har allerede omtalt den rolle, Kommissionen bør spille i forbindelse med udnævnelsen af organets direktør og arbejdsprogrammets og budgettets vedtagelse samt indirekte i forbindelse med andre drøftelser i organets bestyrelse via de medlemmer, den udpeger. Vi har også nævnt artikel 185 i finansforordningen for det almindelige budget, hvor det hedder, at organerne revideres af Kommissionens interne revisor.

Hertil kommer for det første, at Kommissionen skal kunne varetage sin opgave som fællesskabsrettens "vogter" og dermed kunne gribe ind for at sikre, at organerne overholder fællesskabslovgivningen - f.eks. med hensyn til at anvende vedtægten for tjenestemænd på organets personale. For det andet er det vigtigt, at Kommissionen kan sikre sig, at dens generelle ansvar for gennemførelsen af De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, jf. EF-traktatens artikel 274, ikke anfægtes af foranstaltninger, som organerne har truffet.

Administrativ kontrol – I overensstemmelse med artikel 43 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder bør reguleringsorganerne være omfattet af den europæiske ombudsmands administrative kontrol på de betingelser, der er omhandlet i EF-traktatens artikel 195.

Politisk kontrol – Europa-Parlamentet og Rådet bør kunne udøve en vis politisk kontrol med reguleringsorganerne. Med henblik herpå kan der indføres bestemmelser om, at organernes direktører høres af disse institutioner, og at organerne regelmæssigt udarbejder aktivitetsrapporter.

Finansiell kontrol – Gennemførelsen af reguleringsorganernes budget underkastes først kontrol fra Revisionsrettens side, jf. EF-traktatens artikel 248, og dernæst fra Europa-Parlamentets side som led i dechargeproceduren for organets budget.

I øvrigt bør bestemmelserne om OLAF's undersøgelsesbeføjelser finde anvendelse på organerne i fuldt omfang.

Juridisk kontrol – Det skal sikres, at reguleringsorganerne overholder principperne i det institutionelle system, de indgår i, og de særlige regler, som finder anvendelse på dem. Derfor skal medlemsstaterne og institutionerne have ret til at anlægge sag ved Domstolen med henblik på at få konstateret eventuelle overtrædelser af disse principper og regler fra organernes side og få ophævet de akter, som følger af overtrædelserne.

For de beslutningstagende organers vedkommende kræver det almindelige princip om lovlighed, at berørte tredjeparter skal have mulighed for at anlægge sag ved Domstolen i første instans eller i fremtiden ved en særlig domstol med påstand om ophævelse af de afgørelser - eventuelt ændret af de interne appelkamre - som organet har truffet til skade for disse tredjeparters interesser, eller for at få konstateret mangel på afgørelse, i det tilfælde manglen er ubegrundet.

Endelig er reguleringsorganerne juridisk ansvarlige for deres handlinger. Derfor skal de betale erstatning for skader, der forvoldes som følge af deres handlinger, i givet fald efter at domstolene har stadfæstet organernes ansvar.

For at sikre en kohærent indsats fra reguleringsorganernes side i forbindelse med varetagelsen af Fællesskabets udøvende magt er det nødvendigt at indføre bestemmelser om særlige forbindelser mellem Kommissionen og organerne. I tillæg til de forslag, der allerede er fremsat (direkte deltagelse i direktørens udnævnelse og i vedtagelsen af visse foranstaltninger af større betydning, deltagelse i bestyrelsen, revision), bør det også sikres, at Kommissionen kan varetage sin rolle som fællesskabsrettens vogter og leve op sit generelle ansvar for gennemførelsen af fællesskabsbudgettet.

Organerne bør omfattes af administrativ kontrol fra den europæiske ombudsmands side.

De bør underkastes politisk kontrol fra Europa-Parlamentets og Rådets side (høring af direktør, aktivitetsrapporter).

De bør underkastes finansiell kontrol fra Revisionsrettens og Europa-Parlamentets side. Bestemmelserne om OLAF's undersøgelsesbeføjelser bør finde anvendelse på organerne uden restriktioner.

Organernes bindende akter bør omfattes af juridisk kontrol i den forstand, at medlemsstaterne, institutionerne og berørte tredjeparter har mulighed for at anlægge sag med påstand om ophævelse. Berørte tredjeparter bør endvidere kunne anlægge sag med påstand om mangel på afgørelse, i det tilfælde organerne forholder sig passive, og om erstatning for skader, der forvoldes som følge af deres handlinger.