



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 11.3.2008
COM(2008) 135 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

Ευρωπαϊκοί οργανισμοί – Πορεία προς το μέλλον

{SEC(2008) 323}

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

Ευρωπαϊκοί οργανισμοί – Πορεία προς το μέλλον

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Κατά τα πρόσφατα έτη, η προσφυγή στους οργανισμούς για την εκτέλεση βασικών καθηκόντων αποτελεί πλέον αναπόσπαστο μέρος του τρόπου λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι οργανισμοί έγιναν μέρος του θεσμικού τοπίου της Ένωσης. Τα περισσότερα κράτη μέλη ακολουθούν την ίδια πορεία και χρησιμοποιούν οργανισμούς για μία διαφορετική προσέγγιση επακριβώς καθορισμένων καθηκόντων.

Υπάρχουν διάφοροι λόγοι για την αυξανόμενη προσφυγή στους οργανισμούς. Βοηθούν την Επιτροπή να εστιαστεί σε θεμελιώδη καθήκοντα, καθιστώντας δυνατή την ανάθεση ορισμένων επιχειρησιακών λειτουργιών σε εξωτερικούς φορείς. Οι οργανισμοί στηρίζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων με τη συγκέντρωση της τεχνικής ή ειδικευμένης εμπειρογνομosύνης που είναι διαθέσιμη σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Τέλος, η εξάπλωση των οργανισμών πέραν των Βρυξελλών και του Λουξεμβούργου συμβάλλει στην προβολή της Ένωσης.

Καθώς ο αριθμός τους αυξάνεται, οι οργανισμοί εκτελούν σημαντικά καθήκοντα σε ένα εκτεταμένο φάσμα τομέων πολιτικής. Σημαντικοί πόροι αφιερώνονται τώρα στους οργανισμούς. Για το λόγο αυτό, γίνεται όλο και πιο σημαντικό να καθοριστεί με σαφήνεια ο ρόλος τους καθώς και οι μηχανισμοί που διασφαλίζουν την υποχρέωση λογοδοσίας αυτών των δημόσιων φορέων.

Η σημασία των οργανισμών στο διοικητικό πλαίσιο της ΕΕ απαιτεί να υπάρχει μία κοινή αντίληψη μεταξύ των οργάνων της ΕΕ όσον αφορά το σκοπό και το ρόλο τους. Προς το παρόν, η κοινή αυτή αντίληψη είναι ανύπαρκτη. Η ίδρυση των οργανισμών κατά περίπτωση – με πρόταση της Επιτροπής αλλά με απόφαση που λαμβάνεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και/ή το Συμβούλιο των Υπουργών- δεν συνοδεύεται από μια συνολική θεώρηση της θέσης τους στην Ένωση. Λόγω της έλλειψης μιας τέτοιας σφαιρικής θεώρησης, είναι δύσκολο για τους οργανισμούς να εργάζονται και να παράγουν αποτελέσματα για το σύνολο της ΕΕ.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι έφθασε η στιγμή να ξεκινήσει και πάλι μία συζήτηση για το ρόλο των οργανισμών και τη θέση τους στη διακυβέρνηση της ΕΕ. Η ομογενής πολιτική προσέγγιση των οργανισμών θα προωθήσει τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα ενός σημαντικού μέρους του θεσμικού μηχανισμού της ΕΕ.

Υπάρχουν δύο μεγάλα είδη οργανισμών, το καθένα με διαφορετικά χαρακτηριστικά που θέτουν διαφορετικά ζητήματα. Οι «ρυθμιστικοί» ή «παραδοσιακοί» οργανισμοί έχουν ποικίλους ειδικούς ρόλους που καθορίζονται στην οικεία νομική βάση, κατά περίπτωση¹. Οι εκτελεστικοί οργανισμοί που δημιουργήθηκαν βάσει κανονισμού του Συμβουλίου που εκδόθηκε το 2002 έχουν πολύ πιο συγκεκριμένο καθήκον που έγκειται στο να βοηθούν στη διαχείριση των κοινοτικών προγραμμάτων².

Αυτά τα δύο είδη οργανισμών είναι πολύ διαφορετικά. Διαδραματίζουν διαφορετικό ρόλο, από την άποψη των καθηκόντων που τους ανατίθενται, της ανεξαρτησίας τους και της διακυβέρνησής τους. Το γεγονός ότι οι ρυθμιστικοί οργανισμοί είναι εξαπλωμένοι σε όλη την ΕΕ, ενώ οι εκτελεστικοί οργανισμοί εδρεύουν στις Βρυξέλλες ή στο Λουξεμβούργο είναι το πιο εμφανές σύμβολο της διαφορετικής τους σχέσης με την Επιτροπή. Συνεπώς, δεν είναι παράδοξο που τα δύο είδη των οργανισμών θέτουν διαφορετικά ζητήματα και πρέπει να αντιμετωπισθούν με διαφορετικό τρόπο.

Η παρούσα ανακοίνωση θα επικεντρωθεί στους *ρυθμιστικούς οργανισμούς*, καθώς οι οργανισμοί αυτοί χρειάζονται περισσότερη αποσαφήνιση και κοινή προσέγγιση.

Η θέση των εκτελεστικών οργανισμών στο θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης είναι πολύ σαφέστερη και διέπεται από ενιαία νομική βάση³. Οι ρυθμίσεις εργασίας που διέπουν τους εκτελεστικούς οργανισμούς συμφωνήθηκαν πρόσφατα με την επιτροπή για τους προϋπολογισμούς του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁴. Τα καθήκοντά τους πρέπει να συνδέονται με τη διαχείριση των κοινοτικών προγραμμάτων, ιδρύονται για περιορισμένη χρονική περίοδο και βρίσκονται πάντα κοντά στην έδρα της Επιτροπής. Η ευθύνη της Επιτροπής για τους εκτελεστικούς οργανισμούς είναι σαφής. Τους ιδρύει, ασκεί «πραγματικό έλεγχο» των δραστηριοτήτων τους και διορίζει το βασικό προσωπικό. Οι εκθέσεις ετήσιας δραστηριότητάς τους προσαρτώνται στην έκθεση της εποπτεύουσας Γενικής Διεύθυνσης. Η Επιτροπή εξέδωσε ένα τυποποιημένο δημοσιονομικό κανονισμό που διέπει την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού και εφαρμόζεται σε όλους τους εκτελεστικούς οργανισμούς.

Είναι ακόμη πολύ νωρίς για να γίνει γενικός απολογισμός του έργου των εκτελεστικών οργανισμών. Δημιουργήθηκαν πρόσφατα και η επίδοσή τους πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο πλήρους αξιολόγησης⁵. Συγχρόνως, σύμφωνα με την πρόσφατη εκτίμηση των αναγκών σε πόρους που πραγματοποιήθηκε από την Επιτροπή, δεν υπάρχουν σοβαροί υποψήφιοι για νέο εκτελεστικό οργανισμό⁶. Εάν προκύψουν νέες ανάγκες, η Επιτροπή θα διερευνήσει καταρχήν τη δυνατότητα να διευρυνθεί το πεδίο των καθηκόντων ενός ήδη υπάρχοντος εκτελεστικού οργανισμού ώστε να καλυφθεί ένα νέο πρόγραμμα. Υπό τις παρούσες συνθήκες, δεν είναι πολύ πιθανό ότι θα χρειαστούν νέοι εκτελεστικοί οργανισμοί κατά τη διάρκεια της περιόδου του τρέχοντος δημοσιονομικού πλαισίου έως το 2013.

¹ Υπάρχουν σήμερα 29 οργανισμοί αυτού του είδους, ενώ έχουν υποβληθεί προτάσεις για επιπλέον δύο οργανισμούς – βλ. παράρτημα.

² Βλ. παράρτημα.

³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 58/2003 του Συμβουλίου της 19^{ης} Δεκεμβρίου 2002 περί θεσπίσεως του καταστατικού των εκτελεστικών οργανισμών που είναι επιφορτισμένοι με ορισμένα καθήκοντα σχετικά με τη διαχείριση κοινοτικών προγραμμάτων, (ΕΕ L 11, της 16.1.2003).

⁴ Επιστολή της 16.10.2007 της κας D. Grybauskaitė, μέλους της Επιτροπής, προς τον κ. R. Böge, Πρόεδρο της επιτροπής των προϋπολογισμών, DGE/ef (2007)585.

⁵ Ωστόσο, το 2006, εκπονήθηκε μία θετική αξιολόγηση του έργου του εκτελεστικού οργανισμού για τη διαχείριση της ευφυούς ενέργειας.

⁶ SEC(2007) 530 «Σχεδιασμός και βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων της Επιτροπής για να εξυπηρετηθούν οι προτεραιότητες της ΕΕ».

Εκτός από τους οργανισμούς, η ευθύνη της ΕΕ να προωθεί την έρευνα και την οικονομική ανάπτυξη την οδήγησε στη δημιουργία ειδικών φορέων *εταιρικών σχέσεων*. Πράγματι, έχει αναγνωριστεί ότι για να επιτευχθούν ορισμένοι στόχοι, ο δημόσιος τομέας πρέπει να εργαστεί σε εταιρική σχέση με τον ιδιωτικό τομέα, παρέχοντας χρηματοδότηση και διατηρώντας μία συμμετοχή, χωρίς ωστόσο να αναμειγνύεται στη λήψη βασικών στρατηγικών αποφάσεων που αφορούν τον προσανατολισμό του. Έτσι, εμφανίστηκαν καινοτόμοι φορείς, ιδίως κοινές επιχειρήσεις όπως ο ITER για την πυρηνική σύντηξη και ο SESAR για τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας, οι κοινές τεχνολογικές πρωτοβουλίες βάσει του 7^{ου} προγράμματος-πλαίσιο και το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Τεχνολογίας.

Οι ρυθμίσεις σχετικά με τη δημοσιονομική και διοικητική διακυβέρνηση αυτών των φορέων καθορίζονται από ειδικούς κανόνες που περιλαμβάνονται στο δημοσιονομικό κανονισμό, ενώ οι φορείς αυτοί είναι άμεσα υπεύθυνοι ενώπιον της αρχής απαλλαγής για την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Ο λόγος ύπαρξής τους έγκειται ρητά στο γεγονός ότι λειτουργούν διαφορετικά από ένα συνήθη φορέα του «δημόσιου τομέα»: αν και χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους, οι αποφάσεις τους πρέπει να βασίζονται σε κριτήρια όπως τα εμπορικά πλεονεκτήματα ή η εμπειρογνωμοσύνη. Συνεπώς, δεν πρόκειται για οργανισμούς, και δεν καλύπτονται από την παρούσα ανακοίνωση.

2. ΟΙ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΣΗΜΕΡΑ

Οι ρυθμιστικοί οργανισμοί έχουν το δικό τους βασικό τομεακό κανονισμό, ο οποίος συχνά εγκρίνεται με συναπόφαση⁷. Ορισμένες φορές καλούνται «παραδοσιακοί οργανισμοί», λόγω της μακρόχρονης ύπαρξής τους, και ορισμένες φορές «αποκεντρωμένοι οργανισμοί», επειδή εξαπλώνονται σε όλη την Ευρώπη. Είναι ανεξάρτητοι φορείς, με δική τους νομική προσωπικότητα. Οι περισσότεροι χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ⁸ καθώς και, σε ορισμένες περιπτώσεις, από την άμεση εισπραξη τελών ή πληρωμών. Δεν υπάρχουν γενικοί κανόνες που διέπουν την ίδρυση, τη λειτουργία και τον έλεγχο αυτών των οργανισμών. Ο γενικός δημοσιονομικός κανονισμός περιλαμβάνει ορισμένους βασικούς κανόνες που αφορούν ιδίως το σχέδιο δημιουργίας των οργανισμών, την εφαρμογή του δημοσιονομικού κανονισμού πλαίσιο για τους οργανισμούς, την ενοποίηση των λογαριασμών τους με αυτούς της Επιτροπής και την απαλλαγή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Εξάλλου, ο δημοσιονομικός κανονισμός πλαίσιο θεσπίζει κοινούς κανόνες που διέπουν την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους, συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου. Οι 20 οργανισμοί που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ λαμβάνουν την απαλλαγή για την εκτέλεση του προϋπολογισμού απευθείας από το Κοινοβούλιο. Όσον αφορά τους ανθρώπινους πόρους, οι κανονισμοί υπηρεσιακής κατάστασης καθορίζουν τις αρχές που επιτρέπουν να καθοριστεί μια πολιτική στον τομέα του προσωπικού για τους οργανισμούς. Στόχος αυτού του κανονισμού, ο οποίος προβλέπει ότι οι οργανισμοί θεσπίζουν, σε συμφωνία με την Επιτροπή, τις γενικές διατάξεις για να διασφαλίσουν την εφαρμογή αυτού του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης, είναι να διασφαλίσει μια συνεκτική πολιτική στον τομέα του προσωπικού και να αποφευχθούν οι περιττές διαφορές προσέγγισης μεταξύ των οργανισμών όσον αφορά τις διαδικασίες πρόσληψης και την εξέλιξη της σταδιοδρομίας. Εντούτοις, δεν υπάρχουν γενικοί κανόνες που διέπουν τη δημιουργία και τη λειτουργία των ρυθμιστικών οργανισμών.

⁷ 12 από τους 23 οργανισμούς που υπάγονται στη συνθήκη ΕΚ έχουν ως νομική βάση το άρθρο 308 ΕΚ, ενώ οι άλλοι δημιουργήθηκαν βάσει μιας τομεακής συνθήκης· οι βασικές πράξεις θεσπίστηκαν με συναπόφαση. Βλ. πλήρη κατάλογο των ρυθμιστικών οργανισμών στο παράρτημα.

⁸ Οι οργανισμοί που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας χρηματοδοτούνται άμεσα από τα κράτη μέλη.

Οι πρώτοι ρυθμιστικοί οργανισμοί, ο CEDEFOP (Επαγγελματική Κατάρτιση) και ο EUROFOUND (Βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας), ιδρύθηκαν το 1975. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, η εμφάνιση της εσωτερικής αγοράς οδήγησε σε μία σειρά νέων οργανισμών, ο ρόλος των οποίων ήταν περισσότερο επικεντρωμένος σε καθήκοντα τεχνικής και/ή επιστημονικής φύσεως, όπως η έγκριση φυτικών ποικιλιών και φαρμάκων. Η εμφάνιση νέων καθηκόντων οδήγησε στη δημιουργία νέων οργανισμών, προσφέροντας ευκαιρίες σε διάφορα κράτη μέλη να φιλοξενήσουν διάφορους οργανισμούς.

Σήμερα, υπάρχουν 29 ρυθμιστικοί οργανισμοί, ενώ εξετάζονται προτάσεις για δύο άλλους (βλ. παράρτημα). Τρεις από αυτούς είναι οργανισμοί που συστάθηκαν στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, και τρεις είναι οργανισμοί που ασχολούνται με θέματα που υπάγονται στον τίτλο VI της συνθήκης ΕΕ και αφορούν την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικά θέματα. Οι ρυθμιστικοί οργανισμοί απασχολούν περίπου 3.800 άτομα, με ετήσιο προϋπολογισμό 1.100 εκατ. ευρώ περίπου, συμπεριλαμβανομένης κοινοτικής συνεισφοράς 559 εκατ. ευρώ περίπου⁹. Οι οργανισμοί ποικίλλουν σε μεγάλο βαθμό σε μέγεθος, και κυμαίνονται από κάτω των 50 ατόμων που παρακολουθούν τις φυτικές ποικιλίες έως άνω των 600 για τον οργανισμό παρακολούθησης των εμπορικών σημάτων.

Ο ρόλος των ρυθμιστικών οργανισμών ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό. Ορισμένοι μπορούν να λαμβάνουν μεμονωμένα αποφάσεις με άμεση ισχύ για την εφαρμογή συμφωνημένων κοινοτικών προτύπων· άλλοι παρέχουν συμπληρωματική τεχνική εμπειρογνομosύνη, βάσει της οποίας η Επιτροπή μπορεί, στη συνέχεια, να λάβει απόφαση, ενώ άλλοι είναι περισσότερο επικεντρωμένοι στη δημιουργία δικτύου μεταξύ των εθνικών αρχών.

Οι οργανισμοί αποδείχθηκαν ιδιαίτερα αποτελεσματικοί στον τομέα των επιμερισμένων αρμοδιοτήτων, όταν η εφαρμογή νέων πολιτικών σε κοινοτικό επίπεδο πρέπει να συνοδεύεται από στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και της ΕΕ. Η δημιουργία των οργανισμών μπορεί να καταστήσει δυνατή τη συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων σε επίπεδο ΕΕ, διαδικασία η οποία θα συναντούσε αντίδραση αν οι αρμοδιότητες αυτές συγκεντρώνονταν στα ίδια τα κοινοτικά όργανα.

Τέλος, οι οργανισμοί αυτοί συνέβαλαν στο να εξοικειωθούν περισσότερο ορισμένες τρίτες χώρες με το κοινοτικό *κεκτημένο* και τις βέλτιστες πρακτικές. Οι υποψήφιες χώρες συμμετέχουν στις εργασίες των κοινοτικών οργανισμών από το 2000¹⁰ και η δυνατότητα αυτή επεκτάθηκε στη συνέχεια στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και στις χώρες εταίρους της ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας.

⁹ Οι αριθμοί αυτοί αφορούν μόνον τους οργανισμούς που δημιουργήθηκαν δυνάμει της συνθήκης ΕΚ και της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, εξαιρουμένης της EUROPOL, η οποία, σύμφωνα με το ισχύον νομικό καθεστώς της, χρηματοδοτείται από τα κράτη μέλη. Οι οργανισμοί που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας υπάγονται στον πλήρη έλεγχο του Συμβουλίου (οι οργανισμοί αυτοί χρηματοδοτούνται εξ ολοκλήρου από τα κράτη μέλη).

¹⁰ Ανακοίνωση της 20ής Δεκεμβρίου 1999 - COM(1999) 710.

Στην ισχύουσα κοινοτική έννομη τάξη υπάρχουν σαφείς και αυστηροί περιορισμοί όσον αφορά την αυτοτέλεια της εξουσίας των ρυθμιστικών οργανισμών. Δεν έχουν την εξουσία να θεσπίζουν γενικά κανονιστικά μέτρα. Περιορίζονται να λαμβάνουν αποφάσεις σε ατομικό επίπεδο σε συγκεκριμένους τομείς, όταν απαιτείται καθορισμένη εμπειρογνομοσύνη τεχνικού χαρακτήρα, υπό σαφείς και αυστηρά καθορισμένους όρους και χωρίς πραγματική διακριτική ευχέρεια. Εξάλλου, δεν είναι δυνατόν να ανατεθούν στους οργανισμούς εξουσίες που μπορούν να θίξουν τις αρμοδιότητες τις οποίες η συνθήκη αναθέτει ρητά στην Επιτροπή (π.χ., να ενεργεί ως θεματοφύλακας του κοινοτικού δικαίου).

Για τους οργανισμούς που διαδραματίζουν ένα ρόλο στην προετοιμασία ή τη λήψη αποφάσεων, ένας από τους στόχους ήταν να ενισχυθεί η αξιοπιστία και η ισχύς αυτών των αποφάσεων και οι οργανισμοί να συμβάλουν σε αυτό καταδεικνύοντας ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται για τεχνικούς ή επιστημονικούς λόγους. Για να επιτευχθεί αυτό το αποτέλεσμα, οι οργανισμοί πρέπει να βασίζονται στις αποφάσεις τους σε αξιόπιστα στοιχεία και εμπειρογνομοσύνη. Η διαφάνεια και η επιστημονική επάρκεια πρέπει να αποτελούν συνεπώς βασικές απαιτήσεις. Ο στόχος αυτός αποτελεί και μία πρόκληση, δεδομένου ότι πρέπει να βρεθεί μία ισορροπία μεταξύ της τεχνικής διάστασης των οργανισμών και της ανάγκης να διασφαλιστεί ότι όλοι οι δημόσιοι φορείς αναλαμβάνουν πλήρως τις ευθύνες τους.

Οι ρυθμιστικοί οργανισμοί διοικούνται συνήθως από ένα διοικητικό συμβούλιο που είναι υπεύθυνο να διασφαλίζει ότι ο οργανισμός εκτελεί τα καθήκοντα που καθορίζονται στη βασική του πράξη, με ένα διευθυντή που διορίζεται για να διασφαλίζει την ορθή λειτουργία του οργανισμού. Το διοικητικό συμβούλιο διορίζει συνήθως το διευθυντή και έχει εξουσίες σε θέματα προγράμματος εργασίας, προϋπολογισμού και ετήσιας έκθεσης του οργανισμού.

Υπάρχουν διάφοροι κανόνες όσον αφορά το μέγεθος και τη σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου, αλλά, παρόλο που η Επιτροπή αντιπροσωπεύεται συνήθως, αποτελεί πάντα μειονότητα, ορισμένες φορές χωρίς καν δικαίωμα ψήφου. Το σημείο αυτό εγείρει ζήτημα για το κατά πόσο μπορεί να ζητηθεί από την Επιτροπή να λογοδοτήσει για αποφάσεις που λαμβάνονται από οργανισμούς. Το θέμα της λογοδοσίας γίνεται ακόμη πιο περίπλοκο λόγω της συμμετοχής της Επιτροπής σε άλλες πτυχές του έργου των οργανισμών, οι οποίες μπορεί να περιλαμβάνουν την παρουσίαση καταλόγου προεπιλεγέντων υποψηφίων για τη θέση του διευθυντή ενός οργανισμού, την παροχή συμβουλών για τα προγράμματα εργασίας και τη διενέργεια αξιολογήσεων. Επιπλέον, ο εσωτερικός ελεγκτής της Επιτροπής έχει τις ίδιες αρμοδιότητες έναντι των οργανισμών με αυτές που έχει έναντι των υπηρεσιών της Επιτροπής¹¹.

Η ανάγκη να διέπονται οι δραστηριότητες των οργανισμών από σαφείς κανόνες, όσον αφορά τη λογοδοσία, αποτελεί το κομβικό σημείο γύρω από το οποίο περιστρέφεται η συζήτηση για τους οργανισμούς. Έχουν επίσης τεθεί θέματα για ιδιαίτερες πτυχές των σχέσεων μεταξύ άλλων οργάνων και οργανισμών, συμπεριλαμβανομένου του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο διορισμό των διευθυντών καθώς και του ρόλου και των ευθυνών των μελών του διοικητικού συμβουλίου που διορίζονται για να αντιπροσωπεύουν ιδιαίτερα συμφέροντα.

¹¹ Άρθρο 185 παράγραφος 3 του δημοσιονομικού κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002.

Οι ρυθμιστικοί οργανισμοί συνέβαλαν με σημαντικό και αποτελεσματικό τρόπο στη λειτουργία της ΕΕ. Σε πολλές περιπτώσεις ανέπτυξαν ευρέως αναγνωρισμένη επιστημονική ή τεχνική τεχνογνωσία και βοήθησαν έτσι τα όργανα να λάβουν αποτελεσματικές αποφάσεις. Σε άλλες, απέδειξαν την ικανότητά τους να αναλύουν και να προωθούν τη δημόσια συζήτηση τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Χάρη στη δράση τους, η Επιτροπή μπόρεσε να επικεντρωθεί σε βασικά καθήκοντα.

3. ΚΟΙΝΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ

Δεδομένου ότι ο αριθμός και η ποικιλομορφία των κανονιστικών οργανισμών έχει αυξηθεί, η Επιτροπή αποφάσισε ότι ένα κοινό πλαίσιο θα βοηθούσε στην αποσαφήνιση και την τυποποίηση των καθηκόντων τους και των μεθόδων εργασίας τους. Το 2005, η Επιτροπή πρότεινε διοργανική συμφωνία σχετικά με το λειτουργικό πλαίσιο των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών¹². Ο στόχος ήταν να επιτευχθεί μια συμφωνία για τους όρους ίδρυσης, λειτουργίας και ελέγχου των ρυθμιστικών οργανισμών στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα. Αν και στόχευαν σε νέους οργανισμούς, οι βασικοί αυτοί κανόνες θα μπορούσαν να χρησιμεύσουν και για την επανεξέταση, τυπική ή άτυπη, του τρόπου με τον οποίο λειτουργούσαν οι υπάρχοντες οργανισμοί. Παρά τη γενική υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, οι διαπραγματεύσεις γι' αυτό το σχέδιο συμφωνίας κατέληξαν δυστυχώς σε αδιέξοδο κατά το 2006, δεδομένου ότι το Συμβούλιο δεν ήταν έτοιμο να δώσει σε αυτό το θέμα τη δέουσα προσοχή και εκφράστηκαν αμφιβολίες για τη χρησιμότητα μιας διοργανικής συμφωνίας ως μέσου για την επίτευξη αυτού του στόχου.

Εντούτοις, τα προβλήματα τα οποία επιχείρησε να επιλύσει η διοργανική συμφωνία εξακολουθούν να υφίστανται. Η ποικιλία του ρόλου, της δομής και των χαρακτηριστικών των ρυθμιστικών οργανισμών καθιστούν το σύστημα αδιαφανές και δημιουργεί αμφιβολίες για τη λογοδοσία και τη νομιμότητά τους. Η ποικιλία των ρόλων των οργανισμών υποθάλλει ανησυχίες που αφορούν το ενδεχόμενο να παρεκτραπούν σε τομείς που υπάγονται στην αρμοδιότητα των υπηρεσιών της ΕΕ που είναι επιφορτισμένες με το σχεδιασμό των πολιτικών της. Οι ευθύνες των άλλων οργάνων έναντι των οργανισμών, και ιδίως της Επιτροπής, πάσχουν από έλλειψη σαφούς πλαισίου και καθορισμένης κατανομής των ευθυνών.

3.1. Στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνει μια κοινή προσέγγιση

Η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να υιοθετηθεί μια κοινή προσέγγιση στον τομέα της διακυβέρνησης των ρυθμιστικών οργανισμών, ανεξάρτητα από το τί μορφή θα πάρει. Θα υπάρχουν πάντα διαφορές μεταξύ των οργανισμών: τα διαφορετικά τους καθήκοντα, τρόποι λειτουργίας και διαστάσεις δεν αναπτύχθηκαν κατά τύχη, αλλά αντικατοπτρίζουν μία προσπάθεια να βρεθεί ο βέλτιστος τρόπος που να επιτρέπει σε κάθε οργανισμό να εκτελεί αποτελεσματικά τα καθήκοντά του. Πρέπει να βρεθεί μια ισορροπία μεταξύ της ανάγκης για μια επαρκώς τυποποιημένη προσέγγιση που να τους επιτρέπει να καταλαμβάνουν στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση μια συνεκτική θέση και της ανάγκης να λαμβάνονται υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε οργανισμού. Ως δημόσιοι φορείς της ΕΕ, όλοι οι οργανισμοί πρέπει να οργανώνονται με τον ορθό τρόπο ώστε να τηρούνται οι βασικές αρχές της λογοδοσίας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Ενώ ο δημοσιονομικός κανονισμός και ο Κανονισμός Υπηρεσιακής Κατάστασης εφαρμόζονται στους οργανισμούς, το μικρό

¹² COM(2005) 59 της 25.2.2005.

μέγεθός τους σε σύγκριση με τα όργανα της ΕΕ φαίνεται να αιτιολογεί κατάλληλες προσαρμογές.

Τα συστατικά στοιχεία μιας κοινής προσέγγισης των οργανισμών πρέπει να καλύπτουν τους ακόλουθους τομείς:

- *Τα καθήκοντα των ρυθμιστικών οργανισμών*
Οι ποικίλοι ρόλοι των οργανισμών σήμερα δείχνουν ότι δεν θα υπάρξει ποτέ ένα ενιαίο πρότυπο που να καθορίζει για το τί πρέπει να κάνει ένας οργανισμός, αλλά ότι υπάρχουν διάφορες κατηγορίες οργανισμών. Ένας ακριβής καθορισμός αυτών των διαφόρων ειδών λειτουργίας θα επέτρεπε να αποσαφηνιστεί και να γίνει καλύτερα κατανοητός ο ρόλος τους.

Διάφορα είδη ρυθμιστικών οργανισμών

Οι οργανισμοί μπορούν να ταξινομηθούν με διάφορους τρόπους. Μια αποτελεσματική μέθοδος συνίσταται στην εξέταση των βασικών λειτουργιών που επιτελούν. Αν και οι οργανισμοί διαδραματίζουν συχνά διάφορους ρόλους, βάσει της ανάλυσης του κέντρου βαρύτητας των δραστηριοτήτων τους, προκύπτουν οι ακόλουθες κατηγορίες¹³:

- Οργανισμοί που λαμβάνουν μεμονωμένες αποφάσεις οι οποίες είναι νομικώς δεσμευτικές για τρίτους: CVPO, OHIM, EASA¹⁴ και ECHA¹⁵
- Οργανισμοί που παρέχουν άμεση βοήθεια στην Επιτροπή και, όταν είναι αναγκαίο, στα κράτη μέλη, υπό μορφή τεχνικής ή επιστημονικής συμβουλής και/ή εκθέσεων επιθεώρησης: EMSA¹⁶, EFSA, ERA και EMEA
- Οργανισμοί που είναι επιφορτισμένοι με επιχειρησιακές δραστηριότητες: EAR, GSA, CFCA, FRONTEx, EUROJUST, EUROPOL και CEPOL
- Οργανισμοί που είναι υπεύθυνοι για τη συγκέντρωση, την ανάλυση, τη διαβίβαση και τη θέση σε δίκτυο αντικειμενικών, αξιόπιστων και εύληπτων πληροφοριών: CEDEFOP, EUROFOUND, EEA, ETF, EMCCDA, EU-OSHA, ENISA, ECDC, FRA και Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο για την Ισότητα των Φύλων
- Οι υπηρεσίες που παρέχονται σε άλλους οργανισμούς και όργανα: CDT

¹³ Δεν περιλαμβάνονται οι οργανισμοί που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (CFSP).

¹⁴ Ο EASA (Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ασφάλειας της Αεροπορίας) παρέχει επίσης άμεση βοήθεια στην Επιτροπή και, όταν είναι αναγκαίο, στα κράτη μέλη, υπό μορφή τεχνικών ή επιστημονικών συμβουλών και/ή εκθέσεων επιθεώρησης.

¹⁵ Ο ECHA (Ευρωπαϊκός Οργανισμός Χημικών Προϊόντων) παρέχει επίσης βοήθεια στην Επιτροπή και, όταν είναι αναγκαίο, στα κράτη μέλη υπό μορφή τεχνικών και επιστημονικών συμβουλών και/ή γνώμης.

¹⁶ Η εντολή του EMSA περιλαμβάνει και σημαντικές επιχειρησιακές δραστηριότητες (ιδίως δραστηριότητες καταπολέμησης της θαλάσσιας ρύπανσης).

- *Δομή και λειτουργία των οργανισμών*

Μία πιο τυποποιημένη προσέγγιση της διακυβέρνησης των οργανισμών θα επέτρεπε να εφαρμόζονται ορισμένοι τυποποιημένοι κανόνες στο διοικητικό συμβούλιο, στον διευθυντή, στον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων τους και στις εκθέσεις για το έργο τους. Επίσης, θα βοηθούσε να αποσαφηνιστεί η σχέση τους με τα όργανα της ΕΕ και με τα κράτη μέλη.

- *Λογοδοσία και σχέση των ρυθμιστικών οργανισμών με τα άλλα όργανα*

Οι μηχανισμοί που διασφαλίζουν την υποχρέωση λογοδοσίας των ρυθμιστικών οργανισμών για τις δραστηριότητές τους πρέπει να είναι σαφείς τόσο για τους οργανισμούς όσο και για τα όργανα. Θα πρέπει να περιλαμβάνουν την υποχρέωση υποβολής εκθέσεων και διενέργειας ελέγχων, της σχέσης με τους ενδιαφερομένους καθώς και τις απαντήσεις στις κοινοβουλευτικές ερωτήσεις. Η διεύθυνση των οργανισμών πρέπει επίσης να τηρεί βασικούς κανόνες χρηστής διαχείρισης για να περιορίζει έτσι τους ενδεχόμενους κινδύνους. Επίσης, θα πρέπει να υπάρχουν συνεκτικοί κανόνες για την αξιολόγηση των δραστηριοτήτων των οργανισμών.

Ο βαθμός λογοδοσίας της Επιτροπής δεν δύναται να υπερβαίνει το βαθμό επιρροής της Επιτροπής στις δραστηριότητες του οργανισμού. Παράλληλα, η Επιτροπή θα εξετάσει την εσωτερική της οργάνωση για να διασφαλίσει ότι ο δεσμός με τους οργανισμούς και ο ρόλος των υπηρεσιών της στηρίζονται σε ορθές βάσεις. Τίθενται επίσης ερωτήματα όσον αφορά τη σχέση μεταξύ των οργανισμών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, πέραν του ρόλου που επιτελούν στο πλαίσιο της θέσπισης της νομικής βάσης ενός οργανισμού, αφενός, και της διαδικασίας του προϋπολογισμού, ιδίως της συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο διορισμό του διευθυντή και των μελών του διοικητικού συμβουλίου.

- *Βελτίωση της νομοθεσίας και το έργο των οργανισμών*

Είναι σημαντικό οι οργανισμοί, οι οποίοι αποτελούν μέρος των δομών διακυβέρνησης της Ένωσης, να εφαρμόζουν τις σύγχρονες αρχές που υπαγορεύονται από τη δέσμευση για βελτίωση της νομοθεσίας. Αυτό σημαίνει ιδίως ότι πρέπει να συγκεντρώνουν τις προσπάθειές τους στις κύριες δραστηριότητές τους, να λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη να προβαίνουν σε κατάλληλη διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη και να τους παρέχουν με τη σειρά τους πληροφορίες καθώς και να οργανώνονται με τρόπο που να εγγυάται τη διαφάνεια των δραστηριοτήτων τους και να επιτρέπουν στα όργανα και στους ενδιαφερομένους να ελέγχουν αποτελεσματικά την απόδοσή τους.

- *Η διαδικασία για την ίδρυση και την παύση λειτουργίας των ρυθμιστικών οργανισμών*

Θα ήταν χρήσιμο να καθοριστεί η διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται για την ίδρυση των οργανισμών ώστε να περιληφθεί σε αυτήν η ανάγκη να εκπονεείται εκτίμηση επιπτώσεων πριν από την υποβολή πρότασης από την Επιτροπή καθώς και να διασαφηνίζεται ο ρόλος της χώρας υποδοχής, συμπεριλαμβανομένης της ανάγκης να εξασφαλίζει η χώρα υποδοχής κατάλληλες εκπαιδευτικές δυνατότητες για τα παιδιά του προσωπικού.¹⁷ Επίσης, θα πρέπει να καθοριστούν κριτήρια που επιτρέπουν να εκτιμάται η στιγμή κατά την οποία ένας οργανισμός εξυπηρέτησε το σκοπό του και μπορεί να παύσει να λειτουργεί.

¹⁷ Η απαίτηση αυτή διατυπώνεται επίσης στο άρθρο 47 της διοργανικής συμφωνίας για τη δημοσιονομική πειθαρχία και στα άρθρα 27 έως 30 της διοργανικής συμφωνίας για «βελτίωση της νομοθεσίας».

- *Στρατηγική επικοινωνία*

Η εφαρμογή από τους οργανισμούς βασικών κανόνων σχετικών με τη στρατηγική επικοινωνίας θα βοηθούσε το κοινό να κατανοήσει καλύτερα το ρόλο τους και θα διασφαλίσει ότι οι πολιτικές επικοινωνίας των οργανισμών συνάδουν με τη συνολική προσέγγιση της Ένωσης.

3.2. Προχωρώντας προς ένα κοινό πλαίσιο

Η προταθείσα διοργανική συμφωνία δεν σημείωσε καμία πρόοδο. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή έχει την πρόθεση να αποσύρει την πρότασή της για διοργανική συμφωνία και να την αντικαταστήσει με πρόσκληση για διοργανικό διάλογο που θα οδηγήσει σε κοινή προσέγγιση.

- Με αυτή την προοπτική, το επόμενο βήμα θα πρέπει να είναι ένα φόρουμ όπου τα τρία όργανα μπορούν να προβούν σε συλλογικό πολιτικό απολογισμό της πείρας που αποκτήθηκε από τη δραστηριότητα των οργανισμών και τη θέση τους στην Ένωση. Τα όργανα θα είχαν έτσι την ευκαιρία να διαμορφώσουν μια κοινή αντίληψη σχετικά με τη μορφή που θα πρέπει να έχουν οι ρυθμιστικοί οργανισμοί και να προσδιορίσουν σαφώς τις αρμοδιότητες κάθε οργάνου έναντι των οργανισμών. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή προτείνει να δημιουργηθεί μια διοργανική ομάδα εργασίας με αυτό το στόχο. Ένα πρώτο στοιχείο αυτού του διαλόγου θα μπορούσαν να αποτελέσουν οι διαθέσιμες μελέτες και εκθέσεις για τους οργανισμούς, όπως οι εκθέσεις τις οποίες ήδη παρέσχε η Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διαδικασίας 2008¹⁸ καθώς και οι εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- Εάν το σημείο εκκίνησης αυτής της διαδικασίας είναι ένας πραγματικός διοργανικός διάλογος σχετικά με μια κοινή προσέγγιση όσον αφορά τους ρυθμιστικούς οργανισμούς, η φυσιολογική εξέλιξη θα ήταν ο διάλογος αυτός να συνεχιστεί με την έγκριση ενός μέσου που θα δώσει μορφή και διαφάνεια στα συμπεράσματά του. Η Επιτροπή είναι ανοιχτή σε όλες τις εναλλακτικές λύσεις της διοργανικής συμφωνίας, είτε είναι νομικώς δεσμευτικές είτε όχι. Ο κύριος στόχος θα πρέπει να είναι η πολιτική συμφωνία – δεδομένης της ποικιλομορφίας των ρυθμιστικών οργανισμών, δεν θα ήταν ενδεδειγμένο να επιδιωχθεί η αναπαραγωγή του νομικού πλαισίου που εφαρμόζεται στους εκτελεστικούς οργανισμούς. Εν τω μεταξύ, η Επιτροπή θα συνεχίσει να αναφέρεται στη φιλοσοφία και στις βασικές αρχές της προταθείσας διοργανικής συμφωνίας στο πλαίσιο της δικής της στρατηγικής έναντι των οργανισμών.
- Παράλληλα, η Επιτροπή έχει την πρόθεση να προβεί σε διεξοδική αξιολόγηση των ρυθμιστικών οργανισμών. Η αξιολόγηση αυτή θα τροφοδοτήσει την υπό εξέλιξη συζήτηση για το μέλλον του συστήματος των οργανισμών της ΕΕ χάρη στην οριζόντια εξέταση όλων των οργανισμών¹⁹. Αυτή η νέα αξιολόγηση θα επιτρέψει σε όλα τα ευρωπαϊκά όργανα να εξετάσουν τι πραγματικά συνεπάγεται η δημιουργία και η λειτουργία των οργανισμών στην Ένωση. Η Επιτροπή προτίθεται να υποβάλει την έκθεση για τα αποτελέσματα αυτής της αξιολόγησης έως το 2009-2010.

¹⁸ Υπάρχουν δύο σχετικές εκθέσεις: (i) μία σύνοψη των αξιολογήσεων που εκπονήθηκαν για τους οργανισμούς και (ii) κατάσταση προόδου και ο σχεδιασμός όσον αφορά την αξιολόγηση των οργανισμών.

¹⁹ Η Επιτροπή έχει ήδη πραγματοποιήσει πιο περιορισμένες οριζόντιες μελέτες για το σύστημα των οργανισμών, π.χ. η μετα-μελέτη του 2003 για τους αποκεντρωμένους οργανισμούς και αυτή που εκπονείται τώρα, οι οποίες αμφότερες στηρίζονται στις υφιστάμενες εκθέσεις αξιολόγησης των αποκεντρωμένων οργανισμών.

- Για να μπορέσει η αξιολόγηση αυτή να πραγματοποιηθεί σε σταθερές συνθήκες, η Επιτροπή αποφάσισε να μην υποβάλει προτάσεις για νέους ρυθμιστικούς οργανισμούς μέχρι να ολοκληρωθεί η αξιολόγηση. Οι προτάσεις για οργανισμούς που αποτελούν ήδη αντικείμενο διοργανικής συζήτησης θα προχωρήσουν όπως έχει σχεδιαστεί, συμπεριλαμβανομένων των υφιστάμενων προτάσεων στους τομείς της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών, καθώς και αυτών που προβλέπονται στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων²⁰, ενώ θα συνεχιστούν και οι αλλαγές στο πλαίσιο των υφιστάμενων οργανισμών. Η δέσμευση αυτή θα επιτρέψει σε όλα τα όργανα να εκτιμήσουν πλήρως, με βάση τα αποτελέσματα της αξιολόγησης, τις επιπτώσεις και τις συνέπειες για την Ένωση της δημιουργίας και λειτουργίας των ρυθμιστικών οργανισμών. Αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας θα είναι η υιοθέτηση μιας συνεκτικής προσέγγισης των οργανισμών στο μέλλον.
- Θα πρέπει να υιοθετηθεί μια κοινή προσέγγιση για όλους τους οργανισμούς, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαιτεροτήτων τους και αυτό μπορεί να οδηγήσει σε τροποποιήσεις των βασικών πράξεων που διέπουν τους υφιστάμενους ρυθμιστικούς οργανισμούς ώστε να συνάδουν με τη νέα προσέγγιση.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ότι οι οργανισμοί μπορούν να φέρουν μια πραγματική προστιθέμενη αξία στις δομές διακυβέρνησης της Ένωσης. Ωστόσο, προς το παρόν το δυναμικό αυτό δεν αναπτύσσεται λόγω της έλλειψης μιας κοινής θεώρησης σχετικά με το ρόλο και τα καθήκοντα των ρυθμιστικών οργανισμών.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο των Υπουργών να συζητήσουν μαζί της για τη θέση των οργανισμών στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Μια διοργανική ομάδα εργασίας θα καθιστούσε δυνατό να καθοριστούν ως γενικοί κανόνες που θα εφαρμόζονται σε όλους τα βασικά θέματα που αντιμετωπίζουν οι οργανισμοί. Παράλληλα, η Επιτροπή προτίθεται να:

- αποσύρει την πρότασή της για διοργανική συμφωνία·
- αναλάβει την εκπόνηση οριζόντιας αξιολόγησης των ρυθμιστικών οργανισμών ως τα τέλη του 2009 και να υποβάλει το συντομότερο δυνατό στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έκθεση για τα αποτελέσματά της·
- μη προτείνει νέους ρυθμιστικούς οργανισμούς έως ότου ολοκληρωθεί η αξιολόγηση (τέλη του 2009)·
- επανεξετάσει τους εσωτερικούς μηχανισμούς της Επιτροπής που διέπουν τις σχέσεις της με τους οργανισμούς καθώς και τη μέθοδο που χρησιμοποιείται για την πραγματοποίηση των αξιολογήσεων των επιπτώσεων των οργανισμών.

²⁰ Το σχέδιο αυτό αφορά την ενδεχόμενη δημιουργία ενός οργανισμού που θα είναι επιφορτισμένος με τη λειτουργική διαχείριση του SIS II, VIS και EURODAC καθώς και με την ανάπτυξη και τη διαχείριση άλλων μεγάλης κλίμακας συστημάτων IT· καθώς και τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού γραφείου στήριξης στον τομέα του ασύλου. Σχετικές εκτιμήσεις των επιπτώσεων και μελέτες σκοπιμότητας βρίσκονται στο στάδιο της εκπόνησης.

Εφόσον είναι αποτελεσματικές οι υπηρεσίες που παρέχουν, οι οργανισμοί μπορούν να συμβάλουν πραγματικά στην εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής. Η Επιτροπή πιστεύει ότι τα τρία όργανα θα πρέπει να συμφωνήσουν να συνεργαστούν για να διαμορφώσουν μια σαφή και συνεκτική θεώρηση για τη μελλοντική θέση των οργανισμών στη διακυβέρνηση της Ένωσης.