



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 19.12.2003
KOM(2003) 811 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

**Dialog med sammanslutningar av regionala och lokala förvaltningar om utformningen
av Europeiska unionens politik på olika områden**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Dialog med sammanslutningar av regionala och lokala förvaltningar om utformningen av Europeiska unionens politik på olika områden

Inledning

Till svar på önskemål som regionala och lokala aktörer gav uttryck för i samband med samrådsförfarandena inför vitboken om styrelsereformerna i EU¹ förpliktade sig kommissionen i denna att få till stånd en mer systematisk dialog med europeiska och nationella sammanslutningar av regionala och lokala förvaltningar på ett tidigt stadium i utformningen av politiken på olika områden. I samband med antagandet av rapporten om styrelsereformerna i EU² och av meddelandet rörande en bättre struktur för samråd och dialog³ den 11 december 2002 tillkännagav kommissionen att den hade för avsikt att lägga fram ett meddelande i vilket ramarna, målen och formerna för dialogen med sammanslutningar av regionala och lokala förvaltningar skulle fastställas.

I syfte att förbereda meddelandet antog kommissionen i mars 2003 ett arbetsdokument⁴ i vilket räckvidden för dialogen angavs. Arbetsdokumentet blev föremål för ett offentligt samråd under perioden 28 mars-23 maj 2003, genom att det offentliggjordes på Internet⁵. Ett stort antal europeiska och nationella sammanslutningar av regionala och lokala förvaltningar meddelade kommissionen sina synpunkter. Kommissionen hade stor nytta av synpunkterna när den utformade detta meddelande, tack vare spännvidden hos och kvaliteten på dessa.

I detta meddelande

- preciseras dialogens roll som komplement till de andra formerna för samråd med regionala och lokala förvaltningar,
- redogörs det för Regionkommitténs roll i dialogen, och
- fastställs det en referensram för identifieringen av de sammanslutningar som får delta i dialogen.

Dialogen utgör ett komplement till de samrådsförfaranden som tas upp i EG-fördraget, sekundärlagstiftningen och kommissionens meddelande rörande en bättre struktur för samråd och dialog. Kommissionen har i enlighet med principen om proportionalitet sett till att de åtgärder som föreslås inte under några omständigheter kommer att leda till orimligt stora administrativa bördor eller budgetära kostnader.

Målen för dialogen är följande:

¹ KOM(2001) 428 slutlig, 25.7.2001.

² KOM(2002) 705 slutlig, 11.12.2002.

³ KOM(2002) 704 slutlig, 11.12.2002.

⁴ K/2003/927, 27.3.2003.

⁵ Alla svar som kommissionen mottog i samband med det offentliga samrådet finns tillgängliga på följande webbplats: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/territorial_en.htm

- Att involvera regionala och lokala aktörer, via europeiska och nationella sammanslutningar av regionala och lokala förvaltningar, genom att ge dem möjlighet att innan de formella beslutsprocesserna inleds yttra sig över sådan gemenskapspolitik som de senare kan komma att vara med om att genomföra.
- Att sörja för att unionens politiska riktlinjer och gemenskapslagstiftningen blir mer begripliga, vilket leder till större insyn och till att medborgarna får en mer konkret uppfattning om unionens åtgärder.

Dialogen kommer att basera sig på en presentation av :

- Kommissionens årliga arbetsprogram.
- De stora initiativen i fråga om sådan politik som får betydande direkta eller indirekta konsekvenser på regional eller lokal nivå.

För att målen för dialogen skall kunna uppnås är det nödvändigt att fastställa följande:

- Syftet med dialogen.
- Deltagarna i dialogen.
- Ämnena för dialogen.
- Formerna för dialogen.

1. SYFTET MED DIALOGEN

Kommissionen önskar göra den dialog med sammanslutningar av regionala och lokala förvaltningar som den redan för på tillfällig basis inför beslutsprocesser mer systematisk.

Syftet med denna mer systematiska dialog är att i enlighet med de allmänna principer och miniminormer för samråd som kommissionen redan fastställt komplettera och fördjupa samrådsförfarandena och att göra det möjligt att tillämpa de i vitboken fastställda principerna för gott styre (good governance), dvs. **öppenhet, delaktighet, konsekvens och effektivitet.**

1.1. Öppenhet

Principen om öppenhet härrör från kommissionens strävan att sörja för att informationen om och medborgarnas möjligheter att tillägna sig unionens politiska riktlinjer och gemenskapslagstiftningen förbättras.

I syfte att på ett bättre sätt förklara gemenskapens åtgärder räcker det inte att förbättra kommunikations- och informationsinsatserna, även om dessa naturligtvis är nödvändiga. De regionala och lokala förvaltningarna befinner sig, eftersom de är demokratiskt valda och nära medborgarna, i en lämplig position när det gäller att till medborgarna vidarebefordra sådan information som dessa har behov av för att bättre kunna förstå gemenskapens politik och beslut. De bör därför även kunna spela en aktiv roll i utformningen av gemenskapens politik på olika områden. Genom deras

insatser kan unionen göras mer synlig för medborgarna och medborgarnas stöd för unionens politik förstärkas.

1.2. Delaktighet

Kommissionen betonade i sin vitbok om styrelseformerna i EU att kvaliteten på unionens politik är beroende av att medborgarna deltar i vid utsträckning i samtliga stadier, från utformningen till genomförandet av politiken. Den förband sig därför att för utformningen och genomförandet av Europeiska unionens politik följa ett tillvägagångssätt där man uppmuntrar alla att delta, vilket förutsätter ett så brett samråd som möjligt om de viktigaste politiska initiativen.

Kommissionen tog i vitboken även upp det ökade ansvar som åligger de regionala och lokala förvaltningarna vid genomförandet av gemenskapens politik och betonade, beträffande de kompletterande insatserna på gemenskapsnivå, att den måste se till att beakta de regionala och lokala förhållandena och erfarenheterna när den utformar politiska förslag. Enligt vitboken borde kommissionen för det ändamålet organisera en med de konstitutionella bestämmelserna och administrativa systemen förenlig systematisk dialog med europeiska och nationella sammanslutningar av regionala och lokala förvaltningar. Kommissionen uttalade i vitboken även sitt stöd för de ansträngningar som görs för att förstärka samarbetet mellan sådana sammanslutningar och Regionkommittén.

Kommissionen föresätter sig att tillämpa denna princip om delaktighet i samband med den dialog som föreslås i detta meddelande.

1.3. Konsekvens

Tack vare samråden inför utarbetandet av *vitboken om styrelseformerna i EU* och med hjälp av olika (av gemenskapsinstitutioner beställda eller avfattade) studier och rapporter kunde kommissionen konstatera att det fanns ett behov av att göra noggrannare bedömningar av konsekvenserna på regional och lokal nivå av gemenskapens politik på områden såsom transport, energi och miljö.

Kommissionen har redan utarbetat en metod för konsekvensanalyser⁶ enligt vilken *alla sektorsanalyser rörande de direkta och indirekta konsekvenserna av en föreslagen åtgärd integreras i ett enda instrument, något som innebär att man avlägsnar sig från den tidigare situationen, som kännetecknades av att man företog ett flertal partiella sektorsanalyser*. Detta instrument kommer även att vara kommissionen till hjälp när det gäller att inleda dialoger och diskussioner med olika berörda parter.

En konsekvensanalys kommer följaktligen att bidra till å ena sidan att de olika gemenskapsaktörerna informeras om de troliga konsekvenserna av en föreslagen gemenskapsåtgärd och å andra sidan att de nationella, regionala och lokala aktörerna orienteras och förbereds inför antagandet av sådana åtgärder som krävs för ett optimalt genomförande av den berörda gemenskapsrättsakten.

Kommissionen har dessutom fastställt allmänna principer och miniminormer för samråd med icke-institutionella aktörer som berörs av de viktigaste av de politiska

⁶ KOM (2002) 276 slutlig, 5.6.2002.

initiativ som den föreslår. De avdelningar inom kommissionen som utarbetar en ny politik för vilken det erfordras en konsekvensanalys kommer i mån av behov att inleda ett sådant samrådsförfarande.

Kommissionen föreslår att sådana punktvisa samråd kompletteras med regelbundna utfrågningar av europeiska och nationella sammanslutningar av regionala och lokala förvaltningar, där Regionkommittén kallas att spela en roll som förmedlande länk inom ramen för dialogen. Detta tillvägagångssätt kommer att göra det möjligt för kommissionen att på ett mer konsekvent sätt beakta de regionala och lokala förhållandena och erfarenheterna när den utformar politiska förslag.

1.4. Effektivitet

Det är på regional eller lokal nivå som gemenskapspolitiken på vissa områden genomförs eller utvecklar sina verkningar. De regionala och lokala förvaltningarna befinner sig följaktligen i en lämplig position när det gäller att bedöma huruvida sådan gemenskapspolitik som får betydande konsekvenser på regional och lokal nivå är konsekvent och effektiv.

För att unionen skall kunna förbättra sin politik, särskilt när det gäller graden av konsekvens hos denna och när det gäller hur medborgarna uppfattar inriktningen på den, måste den i enlighet med principen om effektivitet informeras om de troliga konsekvenserna på regional och lokal nivå av dess åtgärder i ett så tidigt skede som möjligt, innan åtgärderna genomförs. Därigenom blir det möjligt att på ett bättre sätt fastställa vilken typ av åtgärder som bör antas och hur intensiva dessa bör vara samt att göra en bedömning av framtida resultat och konsekvenser av sådana åtgärder som slutligen berör den regionala eller lokala nivån.

Genom att inrätta sådana instrument som behövs för en dialog med sammanslutningar som företräder regionala och lokala förvaltningar kan kommissionen på bästa möjliga sätt och i rätt tid – dvs. innan de formella beslutsprocesserna inleds – involvera förvaltningar som är med om att genomföra eller berörs av den politik som beslutas på gemenskapsnivå.

2. DELTAGARNA I DIALOGEN

Dialogen kommer att ta formen av utfrågningar. Vid urvalet av deltagarna i dialogen måste följande beaktas:

- Bestämmelserna i EG-fördraget och särskilt subsidiaritetsprincipen.
- Unionens institutionella struktur (kommissionens initiativrätt, Europaparlamentets och rådets lagstiftningsbefogenheter, Regionkommitténs nya rådgivande roll efter slutandet av samarbetsprotokollet med kommissionen).
- Principen om iakttagande av medlemsstaternas konstitutionella autonomi. Medlemsstaterna organiserar sina förbindelser med de regionala och lokala förvaltningsenheterna på olika sätt.

Efter utvidgningen kommer unionen att omfatta ungefär 250 regioner och 100 000 lokala förvaltningar⁷. I syfte att uppnå effektivitet **kan**, enligt vitboken om styrelseformerna i EU, **de aktörer som kan komma i fråga för en dialog innan de formella beslutsprocesserna inleds därför inte vara några andra än europeiska och nationella sammanslutningar av regionala och lokala förvaltningar**. Det är väsentligt att se till att de regionala och lokala förvaltningarnas samtliga intressen företräds i dialogen, särskilt för att återspegla skillnaderna i förhållandena på gemenskapens territorium.

De erfarenheter som vunnits under många års arbete med regional-, miljö-, transport-, forsknings- och landsbygdsutvecklingspolitiken skulle kunna användas som utgångspunkt när det gäller att identifiera sådana ”målgrupper”⁸ med vilka en dialog kan upprättas. Det är dock lämpligt att undvika att avdela denna nya dialog, även om de olika sektorsorganisationernas specifika bidrag kan rättfärdiga att flera sammanslutningar går samman och lägger fram en gemensam ståndpunkt vid mötena inom ramen för dialogen när en fråga är av gemensamt intresse.

Kommissionen anser att den nya dialogen bör utnyttjas som ett tillfälle att stärka banden mellan Regionkommittén och de förvaltningar som denna företräder. Den uppmanar därför, i enlighet med rekommendationerna i vitboken om styrelseformerna i EU, samtliga regionala och lokala förvaltningar och sammanslutningar av sådana att förstärka sina respektive kontakter med Regionkommittén.

Regionkommittén spelar i enlighet med fördragen redan en viktig roll i samråden med dessa aktörer. Denna roll, som förmedlande länk mellan de regionala och lokala förvaltningarna och gemenskapsinstitutionerna, har förstärkts i kraft av samarbetsprotokollet⁹ mellan kommissionen och Regionkommittén, enligt vilket kommissionen kan be Regionkommittén att anordna samråd. Förslagen i det här meddelandet är inte avsedda att påverka formerna för sådana samråd.

Vad beträffar formerna för urvalet av sammanslutningar, anser kommissionen att Regionkommittén befinner sig i den lämpligaste positionen när det gäller att hjälpa kommissionen att identifiera de sammanslutningar som berörs av politiken på ett visst område och när det gäller att, inför varje möte, föreslå vägledande förteckningar –anpassade till de ämnen som skall tas upp till diskussion – över europeiska och nationella sammanslutningar. Kommissionen förbehåller sig dock rätten att genom att ändra eller komplettera de av Regionkommittén föreslagna förteckningarna bjuda in sammanslutningar som den själv valt ut att delta i mötena inom ramen för dialogen.

Kommissionen hoppas på detta sätt kunna bidra till att förstärka Regionkommitténs roll som förmedlande länk till de regionala och lokala förvaltningarna och kunna utöka sitt samarbete med sammanslutningar av regionala och lokala förvaltningar.

⁷ Källa: Regionkommittén.

⁸ Information om europeiska sammanslutningar har sammanställts i databasen CONECCS, som finns tillgänglig på följande webbplats: http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneecs/index_en.htm. Det rör sig inte om en fullständig förteckning.

⁹ Samarbetsprotokollet rörande formerna för samarbetet mellan Europeiska kommissionen och Regionkommittén, slutet i Bryssel den 20 september 2001.

Det kommer att vara Regionkommitténs uppgift att samarbeta med de olika sammanslutningarna för att fastställa kriterierna för urval av sammanslutningar. Sammanslutningarna måste i vilket fall som helst vara representativa och kunna avge ett gemensamt avfattat yttrande och vidarebefordra kommissionens förslag och riktlinjer till sina nationella uppdragsgivare. De sammanslutningar som väljs ut måste se till att de företräds på högsta nivå. Urvalsförfarandena måste dessutom kännetecknas av öppenhet, vara tydliga och stå i överensstämmelse med de inom kommissionen gällande miniminormerna för samråd.

De sammanslutningar som bör delta i dialogen är alltså

- de som berörs av den politik det gäller,
- de vars medlemmar deltar i genomförandet av den politiken, och
- de som i kraft av sina mål har ett direkt intresse av den politiken.

Även följande aspekter bör beaktas:

- Eventuellt erforderliga särskilda tekniska kunskaper och bedömningar.
- Behovet av att upprätthålla en lämplig balans mellan sammanslutningar som företräder olika kategorier av regionala och lokala förvaltningar.
- De bidrag sammanslutningarna givit i samband med tidigare samråd om samma politik (detta får dock inte medföra att nyligen upprättade sammanslutningar hindras från att delta).
- Det antal sammanslutningar som väljs ut (antalet får inte vara så stort att dialogens funktion hämmas eller att det inom ramen för dialogen eftersträfvade effektivitetsmålet äventyras).

3. RÄCKVIDDEN FÖR OCH INNEHÅLLET I DIALOGEN

Dialogen äger rum innan de formella beslutsprocesserna inleds. Den skiljer sig från sådana kontakter som kommissionen tar med företrädare för det civila samhället.

Dialogen skall inte påverka sådana särskilda samråd som hålls på grundval av bestämmelserna i fördragen (t.ex. samråden med de institutionella rådgivande organen¹⁰ eller den sociala dialogen, i den mening som avses i artiklarna 137-139 i EG-fördraget) eller i andra gemenskapsrättsakter (t.ex. samråden inom ramen för de s.k. kommittéförfarandena¹¹). De samrådsformer som beskrivs i det här meddelandet skall utgöra ett komplement till, inte en ersättning för, de bestämmelser som kommissionen antog i sitt meddelande av den 11 december 2002 rörande allmänna principer och miniminormer för samråd¹².

¹⁰ Särskilt vad Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén beträffar, skall den dialog som föreslås i detta meddelande inte påverka deras nya rådgivande funktioner (perspektivytrande, sonderingsyttrande) enligt de med kommissionen i september 2001 slutna samarbetsprotokollen.

¹¹ Enligt rådets beslut 1999/468/EG.

¹² KOM(2002) 704 slutlig, 11.12.2002.

Den nya dialogen kommer inte att ersätta de punktvisa kontakterna eller särskilda samråden mellan kommissionen och sammanslutningarna. Dialogen kommer att fungera som ett komplement till sådana kontakter och kommer att göra det möjligt att förbättra kommissionens förslag, eftersom den kommer att vara regelbunden och mer organiserad och politisk.

Kommissionen föreslår att det inrättas en systematisk dialog som grundas på

(1) **kommissionens årliga arbetsprogram och**

(2) **de stora initiativen** i fråga om sådan politik som får direkta eller indirekta konsekvenser på regional eller lokal nivå (ekonomisk och social sammanhållning, regionalpolitik, socialpolitik, sysselsättningspolitik, transport, energi, miljö, forskning och teknisk utveckling, den gemensamma jordbrukspolitiken, de transeuropeiska infrastrukturnäten, hälsa, utbildning, kultur, yrkesutbildning, rättsliga och inrikes frågor, konsumentpolitik, etc.).

4. FORMERNA FÖR OCH ANORDNANDET AV DIALOGEN MED SAMMANSLUTNINGAR AV REGIONALA OCH LOKALA FÖRVALTNINGAR

Det är kommissionens uppgift att organisera och hålla mötena. Kommissionen avser att göra dialogen till en process för ömsesidiga utbyten. Dialogen och gemenskapens politiska agenda skulle kunna fogas samman på följande sätt:

- (1) Genom ett årligt möte som gör det möjligt att inleda en politisk dialog på högsta nivå, mellan kommissionens ordförande och/eller vice ordförande och företrädare för sammanslutningarna. Detta möte kommer att fungera som ett komplement till kommissionens presentation av det årliga arbetsprogramet för Regionkommittén och ge tillfälle till en ingående diskussion med företrädare för sammanslutningar av regionala och lokala förvaltningsorgan om de planerade riktlinjerna för Europeiska unionens åtgärder.
- (2) Genom möten med de kommissionsledamöter som har ansvar för sådan politik som får konsekvenser på regional eller lokal nivå. Dessa möten kan hållas årligen, om kommissionens arbetsprogram motiverar detta, och kommer att ge tillfälle till en diskussion om de stora initiativen på olika politikområden.

Dagordningen för mötena kommer alltså att bestämmas av kommissionens allmänna arbetsprogram och av tidsplanen för de initiativ som får betydande konsekvenser på regional och lokal nivå. Kommissionen kommer inför varje möte att, på grundval av Regionkommitténs förslag och med beaktande av initiativens specifika karaktär, fastställa en förteckning över de sammanslutningar som bjuds in att delta i mötena.

Kommissionen kommer för öppenhetens skull och i syfte att se till att sammanslutningarna kan delta att fastställa datumen för diskussionerna sex veckor i förväg. Kommissionen kommer att ställa erforderliga dokument till sammanslutningarnas förfogande.

5. SLUTSATSER

Tanken bakom kommissionens förslag om att inrätta en mer systematisk politisk dialog med sammanslutningar av regionala och lokala förvaltningar är att **ge berörda parter möjlighet att yttra sig**, utan att beslutsprocessen för den skall omprövas. På så vis kan kommissionen innan den formella beslutsprocessen inleds ta del av förvaltningarnas synpunkter på sådan gemenskapspolitik som de senare kan komma att vara med om att genomföra och som slutligen berör den regionala eller lokala nivån. Den föreslagna arbetsmetoden kommer dessutom att bidra till att banden mellan Regionkommittén och de olika sammanslutningarna av regionala och lokala förvaltningar stärks.