



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.3.2008
COM(2008) 135 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

Europese agentschappen – Verdere ontwikkelingen

{SEC(2008) 323}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

Europese agentschappen – Verdere ontwikkelingen

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

In de afgelopen jaren is het inzetten van agentschappen voor de uitvoering van belangrijke taken uitgegroeid tot een gevestigde praktijk van de Europese Unie. De agentschappen hebben zich ontwikkeld tot een onderdeel van het institutionele landschap van de Unie. Ook de meeste lidstaten hebben ervoor gekozen gebruik te maken van agentschappen die nauwkeurig omschreven taken op verschillende wijze aanpakken.

Er bestaan diverse redenen voor het toenemende gebruik van agentschappen. Zij helpen de Commissie zich te concentreren op haar kerntaken, waardoor zij bepaalde operationele werkzaamheden aan externe organen kan delegeren. Agentschappen ondersteunen de besluitvorming door het poolen van de technische en gespecialiseerde deskundigheid die op Europees en nationaal niveau beschikbaar is. Ten slotte draagt de verspreiding van de agentschappen buiten Brussel en Luxemburg bij tot de zichtbaarheid van de Unie.

Naarmate het aantal agentschappen toeneemt, vervullen zij een groeiend aantal belangrijke taken op een uiteenlopend aantal beleidsterreinen. Er worden thans aanzienlijke middelen voor de agentschappen uitgetrokken. Daarom wordt het steeds belangrijker duidelijkheid te scheppen over de rol en de mechanismen voor de verantwoordingsplicht van agentschappen.

Gezien het belang van de agentschappen binnen het bestuursrechtelijke kader van de EU is overeenstemming tussen de EU-instellingen over het doel en de rol van de agentschappen noodzakelijk, een overeenstemming die thans ontbreekt. De oprichting van agentschappen geval per geval, waarbij de voorstellen door de Commissie worden ingediend, maar de besluiten door het Europees Parlement en/of de Raad van Ministers worden genomen, is niet gepaard gegaan met de uitwerking van een algemene visie op de plaats van de agentschappen binnen de Unie. Precies dat gebrek aan een overkoepelende visie heeft de doeltreffende werking van de agentschappen bemoeilijkt en ertoe geleid dat hun resultaten niet toepasbaar zijn in de EU in haar geheel.

De Commissie is van oordeel dat de tijd rijp is om het debat over de rol van de agentschappen en hun plaats binnen het bestuur van de EU te heropenen. Een consequente politieke aanpak van de agentschappen zou de transparantie en doeltreffendheid van een belangrijk deel van de institutionele mechanismen van de EU bevorderen.

Er zijn twee grote categorieën agentschappen, die elk hun eigen kenmerken hebben en in verband waarmee verschillende vragen rijzen. "Regelgevende" of "traditionele" agentschappen zijn belast met een aantal specifieke taken die in de rechtsgrondslag van de afzonderlijke agentschappen zijn vastgesteld¹. De uitvoerende agentschappen die zijn opgericht bij een verordening van de Raad van 2002, zijn belast met de veel duidelijker afgebakende taak bij te dragen tot het beheer van de communautaire programma's².

Deze twee soorten agentschappen verschillen sterk van elkaar. Zij vervullen een verschillende rol wat betreft hun taakomschrijving, onafhankelijkheid en bestuur. Het feit dat de regelgevende agentschappen over de hele EU zijn verspreid, terwijl de uitvoerende agentschappen in Brussel of Luxemburg zijn gevestigd, vormt het duidelijkste kenmerk van hun sterk verschillende band met de Commissie. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat de twee categorieën agentschappen aanleiding geven tot verschillende vragen en een verschillende aanpak vereisen.

Deze mededeling wordt toegespitst op *regelgevende agentschappen*, aangezien voor die categorie verduidelijking en een gemeenschappelijke aanpak nodig zijn.

De *uitvoerende agentschappen* bekleden een veel duidelijker plaats binnen het institutionele kader van de Unie en zijn op een enkele rechtsgrond gebaseerd³. Onlangs zijn met de begrotingscommissie van het Europees Parlement regelingen voor het bestuur van de uitvoerende agentschappen overeengekomen⁴. Hun taken houden verband met het beheer van de communautaire programma's, zij worden opgericht voor een beperkte periode en zij zijn altijd gevestigd in de buurt van de zetel van de Commissie. De bevoegdheid voor de uitvoerende agentschappen berust duidelijk bij de Commissie: de Commissie richt de agentschappen op, behoudt een reële controle over hun activiteit en benoemt het kaderpersoneel. De jaarverslagen van de agentschappen worden gehecht aan het verslag van de bevoegde directoraten-generaal. Een door de Commissie goedgekeurd model van Financieel Reglement betreffende de vaststelling en uitvoering van de begroting is van toepassing op alle uitvoerende agentschappen.

Het is te vroeg voor een algemene beoordeling van het succes van de uitvoerende agentschappen. Zij zijn recent opgericht en hun resultaten moeten nog uitgebreid worden geëvalueerd⁵. Tegelijk blijkt uit de recente screening van de middelen door de Commissie dat er geen dringende behoefte aan een nieuw uitvoerend agentschap bestaat⁶. Indien zich nieuwe behoeften voordoen, zal de Commissie in de eerste plaats de mogelijkheid onderzoeken om het toepassingsgebied van een bestaand uitvoerend agentschap uit te breiden tot een nieuw programma. Onder de huidige omstandigheden is het weinig waarschijnlijk dat gedurende de looptijd van het geldende financiële kader tot 2013 nieuwe uitvoerende agentschappen nodig zullen zijn.

¹ Er bestaan thans 29 agentschappen van dit type, en voor nog eens twee andere zijn voorstellen ingediend. Zie bijlage.

² Zie bijlage.

³ Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van het statuut van de uitvoerende agentschappen waaraan bepaalde taken voor het beheer van communautaire programma's worden gedelegeerd, (PB L 11 van 16.1.2003).

⁴ Brief van 16/10/2007 van D. Grybauskaitė, lid van de Commissie, aan R. Böge, voorzitter van de begrotingscommissie, DGE/ef (2007)585.

⁵ In 2006 is evenwel een positieve evaluatie van de werkzaamheden van het uitvoerend agentschap voor het beheer van intelligente energie uitgebracht.

⁶ SEC(2007) 530 "Planning & optimising Commission human resources to serve EU priorities".

Afgezien van de agentschappen heeft de EU op grond van haar bevoegdheid om onderzoek en economische ontwikkeling te stimuleren ook speciale *partnerschapsorganen* opgericht. Er wordt aangenomen dat de openbare sector voor het bereiken van sommige resultaten een partnerschap met de particuliere sector moet aangaan, waarbij de openbare sector zorgt voor financiering en een zekere inspraak behoudt, maar zich onthoudt van strategische bestuursbeslissingen. Het resultaat zijn innovatieve organen zoals gezamenlijke ondernemingen, bijvoorbeeld ITER voor kernfusie en SESAR voor luchtverkeersleiding, gezamenlijke technologie-initiatieven die deel uitmaken van het zevende kaderprogramma en het Europees Instituut voor Innovatie en Technologie.

Het financieel en administratief bestuur van deze organen valt onder bijzondere regels van het Financieel Reglement, en voor de uitvoering van de begroting leggen deze organen directe verantwoording af aan de kwijtingsautoriteit. In hun taakomschrijving wordt uitdrukkelijk vermeld dat zij verschillen van gewone "openbare" organen: hoewel zij met overheidsgelden worden gefinancierd, moeten zij beslissingen nemen vanuit een oogpunt van commercieel voordeel of expertise. Deze entiteiten zijn bijgevolg geen agentschappen en vallen dus buiten deze mededeling.

2. REGELGEVENDE AGENTSCHAPPEN VANDAAG

Regelgevende agentschappen vallen elk onder hun eigen sectorale basisverordening, die vaak volgens de medebeslissingsprocedure wordt goedgekeurd⁷. Zij worden soms "traditionele agentschappen" genoemd, omdat zij al lang bestaan, en soms "gedecentraliseerde agentschappen", omdat zij over heel Europa verspreid zijn. Het zijn onafhankelijke organen met een eigen rechtspersoonlijkheid. De meeste worden gefinancierd uit de EU-begroting⁸ en in sommige gevallen ook door de directe inning van vergoedingen of betalingen. Het algemeen Financieel Reglement bevat sommige basisregels die meer in het bijzonder betrekking hebben op het organigram van de agentschappen, de toepassing van de financiële kaderregeling voor agentschappen, de consolidatie van hun rekeningen met die van de Commissie en de kwijting door het Europees Parlement. Bovendien bevat de financiële kaderregeling gemeenschappelijke regels voor de vaststelling en uitvoering van hun begroting, met inbegrip van controleaspecten. De twintig agentschappen die uit de EU-begroting worden gefinancierd, krijgen hun begrotingskwijting direct van het Parlement. Wat de personele middelen betreft, worden de beginselen van de vaststelling van een personeelsbeleid voor de agentschappen in het statuut omschreven. Krachtens deze verordening zijn de agentschappen verplicht in overleg met de Commissie algemene bepalingen voor de uitvoering van het statuut goed te keuren. Zodoende heeft de verordening tot doel te zorgen voor een consequent personeelsbeleid en onnodige verschillen tussen de agentschappen qua aanpak van indiensttreding en carrièrevooruitzichten te vermijden. Er bestaan evenwel geen algemene regels voor de oprichting en werking van regelgevende agentschappen.

⁷ Van de drieëntwintig agentschappen die onder het EG-Verdrag vallen, zijn er twaalf gebaseerd op artikel 308 van het EG-Verdrag, terwijl de overige zijn opgericht op grond van een sectoraal verdrag; de basisbesluiten van acht agentschappen zijn volgens de medebeslissingsprocedure goedgekeurd. Voor een volledige lijst van de regelgevende agentschappen, zie bijlage.

⁸ De agentschappen die in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zijn opgericht, worden direct door de lidstaten gefinancierd.

De eerste regelgevende agentschappen, CEDEFOP (beroepsopleiding) en EUROFOUND (verbetering van levens- en arbeidsomstandigheden) zijn opgericht in 1975. In de jaren '90 van de vorige eeuw leidde de verdieping van de interne markt tot een reeks nieuwe agentschappen waarvan de taken eerder een technisch en/of wetenschappelijk karakter hadden, zoals de toelating van plantenrassen of geneesmiddelen. De uitbreiding van de taken leidde tot de oprichting van aanvullende agentschappen, zodat verschillende lidstaten de mogelijkheid kregen agentschappen op hun grondgebied te vestigen.

Er bestaan thans negentwintig regelgevende agentschappen, en voor nog eens twee andere ligt een voorstel ter tafel (zie bijlage). Drie van deze agentschappen vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en drie andere houden zich bezig met vraagstukken van titel VI van het EU-Verdrag inzake politie en justitie samenwerking in strafzaken. De regelgevende agentschappen tellen ongeveer 3 800 personeelsleden en hebben een jaarlijkse begroting van circa 1 100 miljoen euro, inclusief een bijdrage van de Gemeenschap van zo een 559 miljoen euro⁹. De omvang van de agentschappen loopt sterk uiteen, gaande van een personeelssterkte van minder dan 50 personen voor de controle van plantenrassen, tot meer dan 600 personeelsleden in het agentschap dat toezicht op handelsmerken houdt.

De taken van de regelgevende agentschappen zijn zeer uiteenlopend. Sommige agentschappen kunnen afzonderlijke beslissingen nemen die direct in werking treden en vastgelegde EU-normen toepassen; andere verstrekken aanvullende technische deskundigheid waarop de Commissie een beslissing kan baseren en nog andere houden zich meer bezig met netwerken tussen de nationale autoriteiten.

De agentschappen zijn bijzonder nuttig gebleken op het gebied van gedeelde bevoegdheden, waarbij de implementatie van nieuwe beleidlijnen op communautair niveau gepaard moet gaan met nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de EU. De oprichting van agentschappen kan bundeling van bevoegdheden op EU-niveau mogelijk maken, een werkwijze die op verzet zou stuiten indien zij in de instellingen zelf zou plaatsvinden.

Ten slotte hebben deze agentschappen ertoe bijgedragen bepaalde derde landen te helpen beter vertrouwd te raken met het acquis en de goede praktijken van de EU. De kandidaat-lidstaten nemen sinds 2000 deel aan de communautaire agentschappen¹⁰, en deze mogelijkheid is vervolgens uitgebreid tot de landen van de Westelijke Balkan en de partnerlanden van het Europees nabuurschapsbeleid.

⁹ Deze cijfers betreffen uitsluitend agentschappen opgericht op grond van het EG-Verdrag en in het kader van de politie en justitie samenwerking in strafzaken met uitsluiting van Europol, dat krachtens zijn huidige juridische status door de lidstaten wordt gefinancierd. De agentschappen die in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zijn opgericht, vallen onder de uitsluitende controle van de Raad (zij worden volledig door de lidstaten gefinancierd).

¹⁰ Mededeling COM(1999) 710 van 20 december 1999.

In de huidige communautaire rechtsorde zijn de autonome bevoegdheden van de regelgevende agentschappen onderworpen aan duidelijke en strikte beperkingen. Agentschappen kunnen geen bevoegdheid krijgen om algemene regelgevende maatregelen goed te keuren. Hun bevoegdheid is beperkt tot het nemen van individuele beslissingen op specifieke terreinen waar een welomschreven technische deskundigheid noodzakelijk is, onder duidelijk en nauwkeurig omschreven voorwaarden en zonder een echte discretionaire bevoegdheid. Bovendien kunnen de agentschappen niet worden belast met bevoegdheden die een weerslag kunnen hebben op de verantwoordelijkheden die in het Verdrag uitdrukkelijk aan de Commissie zijn toegewezen (bijvoorbeeld optreden als hoedster van de communautaire wetgeving).

Wat betreft agentschappen die een rol spelen in de uitwerking of vaststelling van beslissingen, is een van de doelstellingen extra geloofwaardigheid en autoriteit aan die beslissingen te verlenen: uit de medewerking van de agentschappen blijkt dat de beslissingen op technische en wetenschappelijke gronden zijn gebaseerd. Daartoe moeten de agentschappen beslissingen nemen op basis van betrouwbare informatie en deskundigheid, waarbij transparantie en wetenschappelijke expertise essentiële voorwaarden zijn. Deze werkwijze houdt ook een uitdaging in: er moet immers een evenwicht worden gecreëerd tussen de technische dimensie van de agentschappen en de noodzakelijke verantwoordingsplicht van alle overheidsorganen.

Regelgevende agentschappen worden meestal beheerd door een Raad van Bestuur die tot taak heeft ervoor te zorgen dat het agentschap de in zijn basisbesluit vastgestelde taken uitvoert, waarbij de operationele werking van het agentschap in handen van een directeur is. De Raad van Bestuur benoemt gewoonlijk de directeur en is bevoegd inzake het werkprogramma, de begroting en het jaarverslag van het agentschap.

Er bestaan uiteenlopende regels voor de omvang en de samenstelling van de Raad van Bestuur. De Commissie is meestal in de Raad van Bestuur vertegenwoordigd, maar bekleedt altijd een minderheidspositie en heeft soms zelfs geen stemrecht. Dit geeft aanleiding tot vragen over de mate waarin de Commissie verantwoordelijk kan worden geacht voor besluiten van de agentschappen. De kwestie van de verantwoordelijkheid van de Commissie wordt nog gecompliceerder doordat zij meestal betrokken is bij andere aspecten van de werkzaamheden van de agentschappen, zoals het opstellen van een shortlist voor de functie van directeur van een agentschap, advies over werkprogramma's en opstellen van evaluaties. Bovendien oefent de interne controleur van de Commissie ten aanzien van de agentschappen dezelfde bevoegdheden uit als ten aanzien van de diensten van de Commissie¹¹.

De noodzaak van duidelijke richtsnoeren inzake de verantwoordingsplicht van de agentschappen is een centraal punt in het debat over de agentschappen. Er zijn ook vragen gerezen over specifieke aspecten van de betrekkingen tussen andere instellingen en de agentschappen, met inbegrip van de rol van het Europees Parlement bij de benoeming van directeuren en de rol en verantwoordelijkheden van leden van de Raad van Bestuur die zijn benoemd om specifieke belangen te vertegenwoordigen.

¹¹ Artikel 185, lid 3, van het Financieel Reglement (EG, Euratom) nr. 1605/2002.

De regelgevende agentschappen hebben een belangrijke en nuttige bijdrage tot de doeltreffende werking van de EU geleverd. In vele gevallen hebben zij een algemeen erkende wetenschappelijke of technische knowhow opgebouwd en zodoende bijgedragen tot de doeltreffende besluitvorming van de instellingen. In andere gevallen hebben zij blijk gegeven van hun vermogen om het publieke debat op Europees en internationaal niveau te analyseren en te stimuleren. Hierdoor kon de Commissie zich op haar kerntaken concentreren.

3. EEN GEMEENSCHAPPELIJK KADER VOOR REGELGEVENDE AGENTSCHAPPEN

Gezien het groeiende aantal steeds meer gediversifieerde regelgevende agentschappen besliste de Commissie dat een gemeenschappelijk kader moest worden gecreëerd om hun taken en werkmethoden duidelijker te definiëren en te standaardiseren. In 2005 heeft zij een voorstel ingediend voor een interinstitutioneel akkoord betreffende een kader voor Europese regelgevende agentschappen¹². Het doel was in het kader van de eerste pijler voorwaarden vast te stellen voor de oprichting, werking en controle van regelgevende agentschappen. Hoewel deze basisregels bestemd waren voor nieuwe agentschappen, konden zij ook worden toegepast om formeel of informeel de werking van bestaande agentschappen te toetsen. Ondanks de brede steun van het Europees Parlement vielen de besprekingen over dit ontwerpakkoord jammer genoeg stil in de loop van 2006, omdat de Raad niet bereid was aandacht aan deze kwestie te besteden en twijfels werden uitgesproken over het nut van een interinstitutioneel akkoord.

De kwesties die in het interinstitutionele akkoord aan de orde werden gesteld, blijven evenwel bestaan. Het uiteenlopende karakter van de regelgevende agentschappen qua taken, structuur en profiel maakt het systeem ondoorzichtig en leidt ertoe dat de verantwoordingsplicht en de legitimiteit van de agentschappen in twijfel worden getrokken. Als gevolg van de uiteenlopende taken van de agentschappen ontstaat bezorgdheid dat zij zich zouden kunnen begeven op terreinen die eerder tot de beleidsvorming in de EU behoren. De bevoegdheden van de andere instellingen en in het bijzonder van de Commissie ten aanzien van de agentschappen worden belemmerd door het gebrek aan een duidelijk kader en afgebakende bevoegdheidsterreinen.

3.1. Punten voor een gemeenschappelijke aanpak

De Commissie is van oordeel dat een gemeenschappelijke aanpak van het bestuur van de regelgevende agentschappen moet worden uitgewerkt, ongeacht de concrete vorm die daarvoor zal worden ontwikkeld. Er zullen altijd verschillen tussen de agentschappen bestaan. Hun uiteenlopende taken, werkwijzen en omvang zijn niet toevallig ontstaan, maar vloeien voort uit een poging de verschillende agentschappen de mogelijkheid te bieden zich optimaal van hun taken te kwijten. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen de noodzaak van een aanpak die voldoende gestroomlijnd is om de agentschappen een coherente plaats binnen het Europese bestuur te bieden, en de noodzaak om de specifieke kenmerken van de agentschappen te respecteren. Als overheidsorganen van de EU moeten alle agentschappen zodanig worden opgezet dat zij de basisbeginselen van verantwoordingsplicht en gezond financieel beheer toepassen. Het Financieel Reglement en het statuut blijven van toepassing op de agentschappen, maar gezien hun beperkte omvang vergeleken met de instellingen van de EU lijkt het verantwoord de nodige aanpassingen uit te voeren.

¹² COM(2005) 59 van 25.2.2005.

De elementen van een gemeenschappelijke aanpak van de agentschappen moeten de volgende terreinen bestrijken:

- *Taken van de regelgevende agentschappen*

Gezien de uiteenlopende taken van de agentschappen zal er nooit een eenheidsmodel voor de werking van de agentschappen bestaan. De agentschappen vallen evenwel uiteen in verschillende categorieën. Een overzichtelijke uiteenzetting van hun verschillende werkwijzen zal leiden tot een grotere duidelijkheid en een beter inzicht in hun taken.

Verskillende categorieën regelgevende agentschappen

De agentschappen kunnen op verschillende wijzen worden gecategoriseerd. Een van de nuttige methoden is het omschrijven van hun essentiële taken. Hoewel agentschappen vaak een aantal uiteenlopende functies vervullen, kan aan de hand van een analyse van hun kerntaken de volgende indeling in categorieën worden opgesteld¹³:

Agentschappen die individuele besluiten goedkeuren die juridisch bindend zijn voor derden: CVPO, OHMI, EASA¹⁴ en ECHA¹⁵

Agentschappen die directe bijstand aan de Commissie en waar nodig aan de lidstaten verlenen, in de vorm van technisch of wetenschappelijk advies en/of inspectieverslagen: EMSA¹⁶, EFSA, ERA en EMEA

Agentschappen die zich bezighouden met operationele activiteiten: EAR, GSA, CFCA, FRONTEX, EUROJUST, EUROPOL en CEPOL

Agentschappen die bevoegd zijn voor het verzamelen, analyseren en doorzenden van objectieve, betrouwbare en begrijpelijke informatie/netwerken: CEDEFOP, EUROFOUND, EEA, ETF, EMCCDA, EU-OSHA, ENISA, ECDC, FRA en Europees Genderinstituut

Dienstverlening aan andere agentschappen en instellingen: CDT

- *Structuur en werking van de agentschappen*

Een meer gestandaardiseerde aanpak van het bestuur van de agentschappen zou het mogelijk maken bepaalde standaardregels toe te passen op de Raad van Bestuur, de directeur en de programmering en rapportering van de werkzaamheden van het agentschap. Daardoor zou het ook mogelijk worden het verband tussen de agentschappen en de EU-instellingen en de lidstaten te verduidelijken.

¹³ Agentschappen die in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) zijn opgericht, vallen hierbuiten.

¹⁴ EASA verleent ook directe bijstand aan de Commissie en waar nodig aan de lidstaten, in de vorm van technische of wetenschappelijke adviezen en/of inspectieverslagen.

¹⁵ ECHA verleent ook directe bijstand aan de Commissie en waar nodig aan de lidstaten, in de vorm van technische en wetenschappelijke standpunten en/of adviezen.

¹⁶ Het mandaat van EMSA omvat ook belangrijke operationele activiteiten (in het bijzonder bestrijding van de maritieme verontreiniging).

- *Verantwoordingsplicht en verband tussen de regelgevende agentschappen en de andere instellingen*

De mechanismen inzake verantwoordingsplicht betreffende het optreden van de regelgevende agentschappen moeten duidelijk zijn voor de agentschappen en de instellingen. Zij moeten onder meer betrekking hebben op rapportage- en auditvoorschriften, relaties met de actoren en antwoorden op parlementaire vragen. Bij het bestuur van de agentschappen moeten ook de basisnormen van goed beheer worden nageleefd teneinde mogelijke risico's te beperken. Er moeten ook coherente regels voor de evaluatie van de agentschappen worden vastgesteld.

Meer in het bijzonder mag de verantwoordingsplicht van de Commissie niet groter zijn dan de invloed die de Commissie op de activiteiten van het agentschap uitoefent. Tegelijk zal de Commissie haar eigen interne organisatie onder de loep nemen om ervoor te zorgen dat het verband met de agentschappen en de rol van haar eigen diensten aan de normen beantwoorden. Er rijzen ook vragen betreffende het verband tussen de agentschappen en het Europees Parlement en de Raad, die verdergaan dan hun rol bij de goedkeuring van de rechtsgrondslag van agentschappen en het begrotingsproces, zoals de betrokkenheid van het Europees Parlement bij benoemingen in de Raad van Bestuur en van de directeuren.

- *Betere voorschriften en werkzaamheden van de agentschappen*

De agentschappen vormen een onderdeel van de bestuursstructuren van de Unie en moeten als zodanig moderne regelgevingsprincipes toepassen. Dit houdt in dat zij zich concentreren op hun kerntaken, rekening houdend met de noodzaak van overleg met en informatieverstrekking aan de actoren, en hun werkzaamheden zodanig organiseren dat transparantie is verzekerd en de resultaten zowel door de instellingen als de actoren doeltreffend kunnen worden gecontroleerd.

- *Procedure voor oprichting en opheffing van regelgevende agentschappen*

Het zou nuttig kunnen zijn de procedure voor de oprichting van agentschappen vast te stellen, met inbegrip van de noodzaak van een effectbeoordeling vóór de indiening van een Commissievoorstel, en van verduidelijking van de rol van het gastland, met inbegrip van de noodzakelijke onderwijsvoorzieningen voor kinderen van personeelsleden¹⁷. Er kunnen ook criteria worden vastgesteld om te beoordelen wanneer een agentschap zijn taak heeft vervuld en kan worden opgeheven.

- *Communicatiestrategie*

Basisregels voor de communicatiestrategie van de agentschappen zouden kunnen bijdragen tot een beter inzicht van het publiek in hun rol en tot coherentie tussen het communicatiebeleid van de agentschappen en de algemene aanpak van de Unie.

¹⁷ Deze eis is al vastgelegd in artikel 47 van het interinstitutioneel akkoord over de begrotingsdiscipline en de artikelen 27 tot 30 van de interinstitutionele overeenkomst inzake de verbetering van de regelgeving.

3.2. Vorderingen in de richting van een gemeenschappelijk kader

De werkzaamheden voor het voorgestelde interinstitutionele akkoord zijn stilgevallen. De Commissie is daarom van plan haar voorstel voor een interinstitutioneel akkoord in te trekken en te vervangen door een uitnodiging tot een interinstitutioneel debat dat in een gemeenschappelijke aanpak zou moeten resulteren.

- Met die doelstelling voor ogen zou de volgende stap een forum moeten zijn waar de drie instellingen kunnen overgaan tot een gezamenlijke politieke evaluatie van de ervaring van de agentschappen en hun plaats binnen de Unie. Dit zou de mogelijkheid bieden om te komen tot overeenstemming over de vorm die regelgevende agentschappen moeten aannemen en de verplichtingen van de verschillende instellingen tegenover de agentschappen duidelijk te omschrijven. De Commissie stelt daarom voor met dat doel een interinstitutionele werkgroep op te richten. Een eerste component van de dialoog zouden de beschikbare studies en verslagen over de agentschappen kunnen zijn, zoals de verslagen die de Commissie al in het kader van het begrotingsproces 2008 aan het Europees Parlement heeft voorgelegd¹⁸, en de verslagen van de Europese Rekenkamer.
- Uitgaande van het vertrekpunt van een echte interinstitutionele dialoog over een concept voor regelgevende agentschappen, is de logische volgende stap een instrument waardoor de conclusies van deze dialoog in een concrete en transparante vorm worden omgezet. De Commissie blijft openstaan voor – al dan niet juridisch bindende – alternatieven voor een interinstitutioneel akkoord. Het overkoepelende doel moet politieke overeenstemming zijn. Gezien het uiteenlopende karakter van de regelgevende agentschappen zou het niet wenselijk zijn het juridische kader te kopiëren dat voor uitvoerende agentschappen is overeengekomen. Intussen zal de Commissie het basisconcept en de algemene beginselen van het voorgestelde interinstitutionele akkoord blijven gebruiken als referentie voor haar eigen aanpak van de agentschappen.
- Tegelijk is de Commissie van plan een grondige evaluatie van de regelgevende agentschappen op te zetten. Aan de hand van een horizontale beoordeling van alle agentschappen zal deze evaluatie bijdragen tot het lopende debat over de toekomst van het systeem van communautaire agentschappen¹⁹. Deze nieuwe evaluatie zal alle Europese instellingen de mogelijkheid bieden de reële implicaties van de oprichting en werking van agentschappen in de Unie te onderzoeken. De Commissie wenst uiterlijk in 2009-2010 verslag uit te brengen over de resultaten van deze evaluatie.
- Om deze evaluatie onder stabiele omstandigheden te laten verlopen, heeft de Commissie besloten geen voorstellen voor nieuwe regelgevende agentschappen in te dienen alvorens de evaluatie is afgelopen. Voorstellen voor agentschappen waarover al interinstitutionele besprekingen aan de gang zijn, zouden als gepland verder worden afgewerkt, met inbegrip van bestaande voorstellen op het gebied van energie en telecommunicatie en geplande

¹⁸ Er zijn twee relevante verslagen: (i) een samenvatting van de evaluaties van de agentschappen en (ii) de stand van zaken en de planning van de evaluatie van de agentschappen.

¹⁹ De Commissie heeft al beperktere horizontale studies van het agentschappensysteem uitgevoerd, bijvoorbeeld de metastudie over gedecentraliseerde agentschappen in 2003 en de thans lopende studie, die beide gebaseerd zijn op bestaande evaluaties van gedecentraliseerde agentschappen.

agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken²⁰; ook de wijzigingen in het toepassingsgebied van de bestaande agentschappen zouden worden voortgezet. Deze werkwijze zou alle instellingen de mogelijkheid moeten bieden om in het licht van de resultaten van de evaluatie een grondige beoordeling te verrichten van de implicaties en gevolgen die de oprichting en werking van regelgevende agentschappen voor de Unie hebben. Dit zou moeten resulteren in een coherente aanpak van de agentschappen in de toekomst.

- Een overeengekomen aanpak moet gelden voor alle agentschappen, rekening houdend met hun specifieke kenmerken, en kan leiden tot wijzigingen van de basisbesluiten betreffende bestaande regelgevende agentschappen teneinde ze aan de nieuwe aanpak aan te passen.

4. CONCLUSIE

De Commissie meent dat agentschappen een reële toegevoegde waarde aan de bestuursstructuren van de Unie kunnen bijdragen. Op dit ogenblik wordt de verwezenlijking van dit potentieel evenwel belemmerd door het gebrek aan een gemeenschappelijke visie op de rol en de taken van regelgevende agentschappen.

Daarom verzoekt de Commissie het Europees Parlement en de Raad van Ministers samen met haar een dialoog aan te gaan over de plaats van agentschappen binnen het Europees bestuur. Een interinstitutionele werkgroep zou uit de belangrijkste problemen waarmee de agentschappen worden geconfronteerd basisregels kunnen afleiden die voor alle agentschappen gelden. Tegelijk is de Commissie van plan:

- haar voorstel voor een interinstitutioneel akkoord in te trekken;
- uiterlijk eind 2009 een horizontale evaluatie van de regelgevende agentschappen voor te leggen en zo spoedig mogelijk bij het Europees Parlement en de Raad verslag over de resultaten daarvan uit te brengen;
- voorstellen voor nieuwe regelgevende agentschappen pas in te dienen nadat de evaluatie is afgerond (eind 2009);
- de interne regelingen van de Commissie voor haar betrekkingen met de agentschappen en de methodologie voor effectbeoordeling van de agentschappen aan een toetsing te onderwerpen.

De doeltreffende dienstverlening door agentschappen kan een reële bijdrage tot de tenuitvoerlegging van het EU-beleid betekenen. De Commissie is van oordeel dat de drie instellingen moeten samenwerken om een duidelijke en coherente visie op de toekomstige plaats van agentschappen binnen het bestuur van de Unie te ontwikkelen.

²⁰ Dit heeft betrekking op een mogelijk voorstel voor een agentschap voor het operationeel beheer van SIS II, VIS en EURODAC, op de ontwikkeling en het beheer van andere grootschalige IT-systemen, en op een mogelijk voorstel voor een Europees ondersteuningsbureau voor asielzoekers. Er zijn effectbeoordelingen en uitvoerbaarheidsstudies aan de gang.