

I

(Mededelingen)

COMMISSIE

EUROPESE GOVERNANCE — EEN WITBOEK

*COM(2001) 428 definitief**(2001/C 287/01)*

SAMENVATTING

In heel Europa hebben politieke leiders te maken met een paradox. Aan de ene kant willen de Europeanen dat zij een oplossing zoeken voor de grote maatschappelijke problemen en aan de andere kant hebben de burgers steeds minder vertrouwen in instellingen en in de politiek of zijn zij daar gewoon niet in geïnteresseerd.

Dit probleem wordt ook door parlementen en regeringen erkend. Het speelt vooral sterk op het niveau van de Europese Unie. Veel mensen geloven niet meer dat een ingewikkeld systeem waarvan ze weinig begrijpen een beleid kan voeren waar zij achter staan. De Unie wordt vaak gezien als te veraf en tegelijkertijd als te opdringerig.

Het Ierse „no” laat zien hoe zwaar deze problemen voor de mensen wegen. Dit bleek niet alleen uit de uiteindelijke uitkomst van het referendum, maar ook uit de lage opkomst en uit de kwaliteit van de discussie die aan het referendum vooraf ging.

Toch verwachten de mensen dat de Unie de eerste is om de kansen te grijpen die de globalisering biedt voor economische ontwikkeling en persoonlijke ontplooiing, en om te reageren op milieuproblemen, werkloosheid, de zorg om de voedselveiligheid, criminaliteit en regionale conflicten. Zij verwachten dat het optreden van de Unie even zichtbaar is als dat van nationale regeringen.

Democratische instellingen en volksvertegenwoordigers op nationaal en Europees niveau kunnen en moeten proberen Europa en zijn burgers met elkaar in contact te brengen. Dat is een voorwaarde voor een doeltreffender en relevanter beleid.

De Commissie heeft begin 2000 de hervorming van de Europese governance tot één van haar vier strategische doelstellingen gemaakt. De politieke ontwikkelingen hebben sindsdien laten zien dat de Unie voor een dubbele opgave staat: het is niet alleen hoog tijd om actie te ondernemen om de governance in het kader van de bestaande verdragen aan te passen, maar ook om met het oog op de komende Intergouvernementele Conferentie een bredere discussie te voeren over de toekomst van Europa.

Binnen het kader van de bestaande verdragen moet de Unie de instellingen alvast aanpassen en meer samenhang brengen in het beleid, zodat duidelijker te zien is wat zij doet en waar zij voor staat. Een meer samenhangende Unie staat thuis sterker en kan een betere leider zijn op het wereldtoneel. Zij zal ook beter toegerust zijn voor de uitbreiding.

Dit Witboek over Europese governance gaat over de manier waarop de Unie omgaat met de bevoegdheden die haar door de burgers zijn toegekend. Er moet nu een begin worden gemaakt met de hervorming, zodat de mensen ruim voordat de EU-verdragen verder worden gewijzigd, kunnen zien dat er iets verandert.

In het Witboek wordt voorgesteld het besluitvormingsproces opener te maken om meer mensen en organisaties te betrekken bij de totstandkoming en de uitvoering van het EU-beleid. Het Witboek pleit voor meer openheid, verantwoordingsplicht en verantwoordelijkheid voor alle betrokkenen. Dat zorgt ervoor dat de mensen zien hoe de lidstaten, door binnen de Unie gezamenlijk op te treden, beter kunnen inspelen op de dingen die voor hen van belang zijn.

De Commissie kan deze veranderingen niet in haar eentje tot stand brengen, en het Witboek moet ook niet worden gezien als een wondermiddel dat alle problemen oplost. Veranderingen vergen ook een inspanning van alle andere instellingen en van de centrale overheden, regio's, steden en de civiele maatschappij in de huidige en toekomstige lidstaten. Het Witboek is in de eerste plaats voor hen bestemd. Er wordt een aantal eerste maatregelen voorgesteld, waarvan sommige de Commissie kunnen helpen om zich, uitgaande van de taken die haar bij het Verdrag zijn opgelegd, op een aantal duidelijke prioriteiten te richten: initiatiefrecht, uitvoering van het beleid, hoedster van de verdragen en internationale vertegenwoordiging. Deze maatregelen worden onmiddellijk ten uitvoer gelegd. Met dit document wordt ook een raadplegingsproces op gang gebracht dat loopt tot eind maart 2002 en dat betrekking heeft op de maatregelen die door de andere instellingen en door de lidstaten moeten worden genomen.

Eind 2002 zal de Commissie verslag uitbrengen van de vorderingen en lessen trekken uit de raadpleging in het kader van het Witboek. Op basis daarvan kan de governance-agenda verder met de andere instellingen worden ingevuld.

De Commissie zal ook actief deelnemen aan de voorbereiding van de komende Europese Raad van Laken, waarbij zij haar standpunten kenbaar zal maken over de politieke doelstellingen van de Unie en over het institutionele kader dat nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken. Daarbij zal zij uitgaan van de beginselen van dit Witboek.

VOORSTELLEN VOOR VERANDERING

De Unie moet de communautaire methode herzien door meer van de basis uit te gaan en minder van de top, en door de bestaande beleidsinstrumenten meer te combineren met niet-wetgevende instrumenten.

Grotere betrokkenheid en meer openheid

Ongeacht hoe het EU-beleid wordt voorbereid en vastgesteld, moet dat op een meer open manier gebeuren die gemakkelijker te volgen en te begrijpen is. De Commissie zal zorgen voor:

- actuele on-line informatie over de beleidsvoorbereiding in alle fasen van het besluitvormingsproces.

Er moet meer interactie komen met de regionale en lagere overheden en met de civiele maatschappij. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt in de eerste plaats bij de lidstaten, maar de Commissie zal:

- een meer stelselmatige dialoog voeren met vertegenwoordigers van regionale en lokale overheden via nationale en Europese organisaties, in een vroeg stadium van de beleidsvorming;

- ruimte bieden voor meer flexibiliteit bij de tenuitvoerlegging van gemeenschapswetgeving, zodat rekening kan worden gehouden met regionale en plaatselijke omstandigheden;
- minimumnormen vaststellen en publiceren voor de raadpleging over het EU-beleid;
- voor bepaalde gebieden partnerschapsregelingen opstellen die verder gaan dan de minimumnormen, waarbij de Commissie zich verbindt tot extra overleg in ruil voor meer garanties met betrekking tot de openheid en de representativiteit van de overlegpartners.

Beter beleid, betere regelgeving en betere resultaten

Om de kwaliteit van haar beleid te verbeteren, moet de Unie eerst beoordelen of er moet worden opgetreden, en zo ja, of dat op Unie-niveau moet gebeuren. Wanneer dat het geval is, moet zij proberen verschillende beleidsinstrumenten te combineren.

Bij haar optreden als wetgever moet de Unie een manier vinden om het wetgevingsproces sneller te doen verlopen. Zij moet het juiste midden zien te vinden tussen een verplichte uniforme aanpak, wanneer die nodig is, en een meer flexibele tenuitvoerlegging van de regels in de praktijk. Zij moet ervoor zorgen dat het publiek erop vertrouwt dat beleidsbeslissingen zijn gebaseerd op deskundig advies.

De Commissie zal:

- het gebruik van meer verschillende beleidsinstrumenten bevorderen (verordeningen, „kaderrichtlijnen”, co-regulering);
- de bestaande EU-wetgeving verder vereenvoudigen en de lidstaten aanmoedigen hetzelfde te doen bij de nationale maatregelen ter uitvoering van de EU-voorschriften;
- richtsnoeren publiceren voor het inwinnen en gebruiken van advies van deskundigen, zodat duidelijk wordt welk advies wordt gegeven, waar het advies vandaan komt, wat ermee wordt gedaan en welke alternatieve gezichtspunten er zijn.

Het Gemeenschapsrecht moet strikter worden toegepast, niet alleen met het oog op de efficiënte werking van de interne markt, maar ook om de geloofwaardigheid van de Unie en haar instellingen te vergroten.

De Commissie zal:

- criteria vaststellen waarnaar zij zich zal richten bij haar onderzoeken naar mogelijke inbreuken op het Gemeenschapsrecht;
- criteria vaststellen voor het oprichten van nieuwe regelgevende organen en voor het kader waarin zij moeten werken.

Mondiale governance

Het Witboek kijkt verder dan Europa en levert een bijdrage aan de discussie over governance op mondiale schaal. De Unie zou moeten proberen de governance-beginselen toe te passen op haar mondiale verantwoordelijkheden. Zij zou ernaar moeten streven de doeltreffendheid en de uitvoeringsbevoegdheden van internationale organisaties te vergroten.

De Commissie zal:

- bij het ontwikkelen van beleidsvoorstellen met een internationale dimensie de dialoog met gouvernementele en niet-gouvernementele betrokkenen uit derde landen verbeteren;
- voorstellen de internationale vertegenwoordiging van de Unie te herzien, zodat zij vaker met één stem kan spreken.

Heroriëntatie van de instellingen

De EU-instellingen en de lidstaten moeten gezamenlijk een algemene beleidsstrategie uitwerken, gericht op een heroriëntatie van het beleid en een aanpassing van de werkwijze.

De Commissie zal:

- zich nog meer inspannen om voor een samenhangend beleid te zorgen en langetermijndoelstellingen te formuleren;
- bij de volgende Intergouvernementele Conferentie voorstellen indienen voor een heroriëntatie van de uitvoerende bevoegdheden van de Commissie.

De Commissie doet een beroep op de Raad om zijn beslissingsbevoegdheden efficiënter te gebruiken en zich boven de verschillende sectorale belangen te plaatsen. De Raad zou ook voor een sterkere koppeling moeten zorgen tussen EU-beleid en nationale maatregelen. Als de Raad zijn politieke verantwoordelijkheden volgens de communautaire methode op zich neemt, krijgt de Europese Raad meer ruimte om zich te richten op het vaststellen en volgen van langetermijnstrategieën.

De Raad en het Europees Parlement zouden zich meer moeten richten op het formuleren van essentiële beleidsaspecten en het controleren van de manier waarop dit beleid wordt uitgevoerd. Het Parlement zou meer gewicht moeten toekennen aan zijn rol bij het weergeven van de standpunten van de kiezers in het politieke debat.

Hoe kunt u reageren op het Witboek?

Reacties op dit Witboek kunnen tot uiterlijk **31 maart 2002** rechtstreeks naar de Commissie worden gestuurd. De Governance-website: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm bevat actuele informatie en links naar interactieve discussies, waaronder discussies over governance die door institutionele en niet-gouvernementele betrokkenen zijn begonnen, discussies over de toekomst van Europa en naar de portaal-site van de Commissie over interactieve beleidsvorming.

Reacties die voor de Commissie bestemd zijn, moeten per e-mail worden gestuurd naar:

`sg-governance@cec.eu.int`

of per post naar:

**Witboek Governance
Europese Commissie
C80 05/66
Wetstraat 200
B-1049 Brussel.**

De reacties zullen op de website worden gepubliceerd. Indien u niet wilt dat uw reactie openbaar wordt gemaakt, kunt u verzoeken om een vertrouwelijke behandeling.

I. WAAROM MOET DE EUROPESE GOVERNANCE WORDEN HERVORMD?

De Europese integratie heeft vijftig jaar van stabiliteit, vrede en economische bloei opgeleverd. Dankzij deze integratie is de levensstandaard verhoogd, de interne markt tot stand gekomen en de stem van de Unie in de wereld krachtiger geworden. De integratie heeft tot resultaten geleid die voor de lidstaten afzonderlijk onmogelijk zouden zijn geweest. Er ligt een reeks aanvragen voor toetreding en over een paar jaar zal de Unie op continentale schaal worden uitgebreid. Daarnaast heeft zij wereldwijd model gestaan voor regionale integratie.

Deze resultaten zijn op democratische wijze tot stand gekomen. De Unie functioneert als een rechtsstaat; zij kan zich baseren op het Handvest van de grondrechten en zij heeft een dubbel democratisch mandaat, via een Parlement dat de EU-burgers vertegenwoordigt en een Raad die de gekozen regeringen van de lidstaten vertegenwoordigt.

En toch, ondanks alles wat er is bereikt, voelen veel Europeanen zich niet betrokken bij de werkzaamheden van de Unie.

Dit gebrek aan betrokkenheid geldt niet alleen de Europese instellingen. Overal ter wereld worden politiek en politieke instellingen op deze manier bekeken. Maar voor de Unie weerspiegelt het de spanningen en onzekerheden over wat de Unie is en wat zij wil worden, over haar geografische grenzen, haar politieke doelstellingen en de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten.

De steeds lagere opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en het Ierse „no” bij het referendum laten ook zien dat de kloof tussen de Unie en haar burgers steeds groter wordt:

- In de ogen van het publiek is de Unie niet in staat doeltreffend op te treden wanneer dat echt nodig is, zoals wanneer het gaat om werkloosheid, bedreiging van de voedselveiligheid, criminaliteit, de conflicten in de achtertuin van de EU, of de rol van de Unie in de wereld.
- Wanneer de Unie wel doeltreffend optreedt, wordt het resultaat maar zelden gezien als haar verdienste. De mensen zien niet dat een verbetering van hun rechten en van de kwaliteit van leven het gevolg is van Europese en niet van nationale besluiten. Maar tegelijkertijd verwachten zij dat het optreden van de Unie even doeltreffend en zichtbaar is als dat van hun nationale regering.
- Bovendien geven de lidstaten geen goede informatie over het doen en laten van de Unie en over hun doen en laten in de Unie. De lidstaten wijzen te gemakkelijk met een beschuldigende vinger naar „Brussel” bij moeilijke besluiten waar ze zelf mee hebben ingestemd of zelfs om hebben gevraagd.
- Ten slotte kennen veel mensen het verschil tussen de instellingen niet. Het is hun niet duidelijk wie de besluiten neemt die op hen betrekking hebben en zij hebben niet het gevoel dat hun standpunten en belangen via de instellingen worden verwoord.

De mensen voelen zich echter niet noodzakelijk minder Europees. Zij verwachten nog steeds op vele gebieden een optreden op Europese schaal, maar zij geloven niet langer dat het ingewikkelde systeem aan hun verwachtingen kan beantwoorden. Dus ondanks het feit dat mensen teleurgesteld zijn, zijn de verwachtingen er nog steeds.

Het debat over de toekomst van Europa en de strekking van het Witboek

Deze ontgoocheling, en daarmee ook de fundamentele vragen over de toekomst van Europa, zullen intensief worden bediscussieerd in de aanloop naar de Intergouvernementele Conferentie. Om zich voor te bereiden op verdergaande institutionele veranderingen, moet de Unie echter nu al een begin maken met het hervormingsproces. Er kan veel worden gedaan om de manier waarop de Unie werkt te veranderen in het kader van de bestaande verdragen. Daarom heeft de Commissie begin 2000 de hervorming van de Europese governance⁽¹⁾ tot strategische doelstelling gemaakt — ruim voor de Europese Raad van Nice.

Bij de hervorming van de governance gaat het om de vraag hoe de EU omgaat met de bevoegdheden die haar door de burgers zijn toegekend. Het gaat over hoe dingen kunnen en moeten worden gedaan. Het is de bedoeling dat de beleidsvorming opener verloopt, zodat er meer betrokkenheid en een duidelijker beeld van de verantwoordelijkheden ontstaan. Een beter gebruik van de bevoegdheden kan de band tussen de Unie en de burgers verstevigen en het beleid doeltreffender maken.

⁽¹⁾ „Governance” heeft betrekking op de regels, processen en gedragingen die van invloed zijn op de manier waarop bevoegdheden op Europees niveau worden uitgeoefend, waarbij het met name gaat om openheid, betrokkenheid, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid en samenhang.

Om dit te bereiken moet de Unie meer gebruik maken van een combinatie van verschillende beleidsinstrumenten zoals wetgeving, maatschappelijke dialoog, structuurfondsen en actieprogramma's. Dat zou de communautaire methode versterken.

Hervorming van de Europese governance houdt in dat de Commissie zich meer op haar kerntaken moet richten. De voorstellen in dit witboek zullen verbetering brengen in de manier waarop zij beleidsinitiatieven neemt. Zij zullen ook zorgen voor meer helderheid en doeltreffendheid bij de uitvoering van het beleid, en voor een optimaal effect van de maatregelen die de Commissie neemt als hoedster van het Verdrag.

Wat is de communautaire methode?

De communautaire methode staat garant voor de diversiteit en de doeltreffendheid van de Unie. Alle lidstaten, van groot tot klein, worden eerlijk behandeld. Deze methode maakt het mogelijk het juiste midden te vinden tussen verschillende belangen, doordat deze twee keer worden getoetst: aan het algemeen belang, op het niveau van de Commissie; en aan de democratische vertegenwoordiging, zowel in Europees als in nationaal opzicht, op het niveau van de Raad en het Europees Parlement, die samen de wetgevende macht van de Unie vormen.

- De **Europese Commissie** doet als enige wetgevings- en beleidsvoorstellen. Haar onafhankelijkheid maakt haar geschikt om het beleid uit te voeren, op te treden als hoedster van het Verdrag en de Gemeenschap bij internationale onderhandelingen te vertegenwoordigen.
- Wetgevingsvoorstellen en begrotingsbesluiten worden goedgekeurd door de **Raad van ministers** (die de lidstaten vertegenwoordigt) en het **Europees Parlement** (dat de burgers vertegenwoordigt). De stemming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad is van essentieel belang voor de doeltreffendheid van deze methode. De uitvoering van het beleid is toevertrouwd aan de Commissie en de nationale autoriteiten.
- Het **Europese Hof van Justitie** ziet toe op de naleving van de beginselen van de rechtsstaat.

Alléén kan de Commissie niet zorgen voor een betere vorm van Europese governance, en ook dit Witboek is geen tovermiddel. Verandering vraagt om een gezamenlijk optreden van alle Europese instellingen, de huidige en toekomstige lidstaten, regionale en lokale overheden en de civiele maatschappij. Dit Witboek is in de eerste plaats voor hen bedoeld. Hun inzet bij de hervorming van de Europese governance zal van doorslaggevende betekenis zijn om het vertrouwen te herstellen voordat de volgende ronde van institutionele hervormingen begint. Gekozen vertegenwoordigers op verschillende niveaus, maar met name op nationaal niveau, spelen daarbij een cruciale rol.

De geloofwaardigheid van de Unie zal uiteindelijk worden beoordeeld aan de hand van de vraag in hoeverre zij iets kan toevoegen aan het nationale beleid en op Europees en mondiaal niveau de problemen kan aanpakken die de mensen bezighouden. Het Witboek geeft aan met welke instrumenten meer samenhang in het beleid van de Unie kan worden gebracht en de werkzaamheden van de verschillende instellingen kunnen worden ondersteund. In het Witboek wordt beklemtoond dat het optreden van de EU evenwichtig moet zijn en in verhouding moet staan tot de doelstellingen die worden nagestreefd. Dit zal des te belangrijker zijn als de Unie eenmaal is uitgebreid. Ten slotte zal een hervorming van de Europese governance het vermogen van de EU om invloed uit te oefenen op mondiale ontwikkelingen, versterken.

Verder na het Witboek

In het Witboek wordt een aantal eerste maatregelen voorgesteld, waaronder enkele die ervoor moeten zorgen dat de Commissie zich meer op haar kerntaken richt. Deze maatregelen zullen onmiddellijk worden uitgevoerd, en kunnen wellicht veranderingen in de andere instellingen stimuleren. Het Witboek brengt ook een overlegproces op gang over de maatregelen die met name door de overige instellingen en de lidstaten moeten worden getroffen.

De openbare raadpleging over dit Witboek loopt tot 31 maart 2002. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van het netwerk van ruim 2 500 organisaties en mensen die al hebben deelgenomen aan het governance-debat in alle delen van Europa, inclusief de kandidaat-landen⁽²⁾. Eind 2002 zal de Commissie verslag uitbrengen van de vorderingen en lessen trekken uit de raadpleging. Op basis daarvan kunnen de instellingen dan verder samenwerken aan de hervorming van de Europese governance binnen het kader van de bestaande verdragen.

Ondertussen zal het debat over de toekomst van Europa, dat moet uitmonden in institutionele veranderingen bij de volgende Intergouvernementele Conferentie, zich verdiepen. De Commissie zal actief deelnemen aan de voorbereiding van de komende Europese Raad van Laken, door haar standpunten kenbaar te maken over de politieke doelstellingen van de Unie en over het institutionele kader dat nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken. Daarbij zal zij uitgaan van de beginselen van dit Witboek, dat de richting aangeeft voor de toekomst van Europa en laat zien waar een nieuwe manier van werken zal worden tegengehouden als de nodige wijzigingen van de EU-Verdragen achterwege blijven

II. BEGINSELEN VAN GOVERNANCE

Governance en de veranderingen die in dit Witboek worden voorgesteld, zijn gebaseerd op vijf beginselen: *openheid, participatie, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid en samenhang*. Elk van deze beginselen is van groot belang om een democratischer vorm van governance tot stand te brengen. Zij liggen ten grondslag aan de democratie en de rechtsstaat in de lidstaten, maar zijn van toepassing op alle bestuursniveaus: mondiaal, Europees, nationaal, regionaal en lokaal. Ze zijn in het bijzonder van belang voor de Unie bij het aanpakken van de problemen die in het vorige hoofdstuk zijn geschetst.

- **Openheid.** De instellingen moeten meer openheid betrachten bij hun werkzaamheden. Samen met de lidstaten zouden zij actief moeten communiceren over wat de EU doet en welke besluiten zij neemt. Hun taalgebruik moet begrijpelijk zijn voor het grote publiek. Dit is met name van belang om het vertrouwen in de complexe instellingen te vergroten.
- **Participatie.** De kwaliteit, de relevantie en de doeltreffendheid van het EU-beleid worden bepaald door een brede participatie in elke fase van de besluitvorming, vanaf het eerste ontwerp tot de uitvoering. Grotere participatie zal leiden tot meer vertrouwen in het eindresultaat en in de instellingen die het beleid ontwikkelen. Cruciaal voor participatie is de mate waarin de centrale overheid de samenleving betreft bij de ontwikkeling en uitvoering van het EU-beleid.
- **Verantwoordingsplicht.** De rolverdeling in het wetgevings- en het uitvoeringsproces moet worden verduidelijkt. Elke EU-instelling moet uitleggen wat zij doet in Europa en daar de verantwoordelijkheid voor nemen. Maar er is ook behoefte aan meer duidelijkheid en verantwoordelijkheid van de lidstaten en alle andere partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling en de uitvoering van het EU-beleid, op welk niveau dan ook.
- **Doeltreffendheid.** Het beleid moet doeltreffend zijn en op het juiste moment komen. Het moet de gewenste resultaten opleveren op basis van duidelijke doelstellingen, een evaluatie van het toekomstige effect en, zo mogelijk, van ervaringen in het verleden. Ook het uitvoeren van het EU-beleid op een evenredige manier en het nemen van besluiten op het juiste niveau zijn bepalend voor de doeltreffendheid.

⁽²⁾ Interne werkgroepen van de Commissie hebben aan deze werkzaamheden deelgenomen. Hun verslagen worden tegelijk met dit witboek gepubliceerd en zijn beschikbaar via de eerder genoemde governance-website. Deze verslagen geven niet het officiële standpunt van de Commissie weer. Daarnaast is als voorbereiding van dit witboek in de vijftien lidstaten en in negen kandidaat-landen een opiniepeiling gehouden.

- **Samenhang.** Beleid en maatregelen moeten samenhangend zijn en gemakkelijk te begrijpen. Samenhang in het beleid van de EU wordt steeds belangrijker: er zijn meer taken bijgekomen; de uitbreiding zal tot een grotere diversiteit leiden; problemen zoals klimatologische en demografische veranderingen overstijgen het sectorale beleid waarop de Unie is gebouwd; regionale en lokale autoriteiten zijn steeds meer betrokken bij het EU-beleid. Samenhang vraagt om politiek leiderschap en een groot verantwoordelijkheidsgevoel bij de instellingen, die moeten zorgen voor een consistente aanpak in een complex systeem.

Elk beginsel is op zichzelf belangrijk. Maar zij staan niet los van elkaar. Beleid kan alleen nog doeltreffend zijn als het in samenspraak met de betrokkenen wordt ontwikkeld en uitgevoerd.

Naleving van deze vijf beginselen leidt tot een striktere naleving van

- het **evenredigheids-** en het **subsidiariteitsbeginsel**. Vanaf het eerste ontwerp tot de uitvoering van het beleid moeten de keuze van het niveau waarop wordt opgetreden (van EU tot lokaal) en de selectie van de instrumenten die daarbij worden gebruikt, in verhouding staan tot de doelstellingen die worden nagestreefd. Dit houdt in dat voordat een initiatief wordt genomen, systematisch moet worden nagegaan (a) of overheidsoptreden werkelijk nodig is, (b) of het Europese niveau het meest geschikte niveau is, en (c) of de gekozen maatregelen in verhouding staan tot de doelstellingen.

De Unie verandert ook. Haar agenda omvat nu ook buitenlands beleid en defensie, migratie en criminaliteitsbestrijding. Zij gaat uitbreiden om nieuwe lidstaten op te nemen. Zij zal niet langer alleen worden beoordeeld op haar vermogen om handelsbelemmeringen weg te nemen of een interne markt te voltooien; zij ontleent haar bestaansrecht nu eerder aan betrokkenheid en participatie vanuit de samenleving. Dit betekent dat het liniaire model waarbij beleid van bovenaf wordt afgekondigd, moet worden vervangen door een efficiënte cirkel, gebaseerd op feedback, netwerken en betrokkenheid vanaf het eerste ontwerp tot de uitvoering van het beleid, op alle niveaus.

III. VOORSTELLEN VOOR VERANDERING

De voorstellen voor verandering zijn verdeeld in vier afdelingen. De eerste betreft de vergroting van de betrokkenheid bij de vormgeving en de tenuitvoerlegging van het EU-beleid. De tweede afdeling is gericht op het verbeteren van de kwaliteit en de uitvoering van het EU-beleid. De derde afdeling roept op tot een hechtere relatie tussen governance in Europees verband en de rol van de Unie in de wereld. In de vierde afdeling komt ten slotte de rol van de instellingen aan de orde.

III.1. Grotere betrokkenheid

Meer openheid in het functioneren van de Unie

Kenmerkend voor een democratie is dat mensen kunnen deelnemen aan het openbaar debat. Daartoe dienen zij toegang te hebben tot betrouwbare informatie over Europese aangelegenheden en het proces van beleidsvorming in de verschillende stadia op de voet te kunnen volgen. In 2001 is veel vooruitgang geboekt met de goedkeuring van nieuwe regels om de documenten van de Gemeenschap toegankelijker te maken voor burgers.

De instellingen en lidstaten moeten echter ook **actiever communiceren met het grote publiek over Europese aangelegenheden**. Het communicatiebeleid van de Commissie en de andere instellingen⁽³⁾ bevordert inspanningen om informatie beschikbaar te maken op nationaal en lokaal niveau, waar mogelijk met gebruikmaking van netwerken, organisaties aan de basis en nationale, regionale en lokale

⁽³⁾ Zie de mededeling van de Commissie betreffende een nieuw kader voor samenwerking bij het voorlichtings- en communicatiebeleid van de Europese Unie, COM(2001) 354 van 27.6.2001.

autoriteiten. De informatie moet worden gepresenteerd op een wijze die is aangepast aan de plaatselijke behoeften en belangen, en beschikbaar zijn in alle officiële talen van de Unie om te voorkomen dat een groot deel van haar bevolking wordt buitengesloten; een grote uitdaging gelet op de uitbreiding van de Unie.

Voor de informatie- en communicatietechnologieën is een belangrijke rol weggelegd. Het is de bedoeling dat de website EUROPA van de EU⁽⁴⁾ zich ontwikkelt tot een interactief platform voor voorlichting, feedback en debat, en aldus een verbinding tot stand brengt tussen parallelle netwerken in de hele Unie.

Het verstrekken van meer informatie en efficiëntere communicatie vormen een voorafgaande voorwaarde voor het doen ontstaan van een gevoel tot Europa te behoren. Gestreefd moet worden naar de vorming van een transnationale „ruimte” waar burgers uit verschillende landen kunnen discussiëren over wat zij beschouwen als de belangrijke uitdagingen voor de Unie. Dit moet beleidsmakers helpen voeling te houden met de Europese publieke opinie en kan voor hen een leidraad zijn bij het formuleren van Europese projecten welke de steun hebben van de bevolking.

ACTIEPUNTEN

De Europese instellingen dienen in 2002 gezamenlijk voort te gaan met de ontwikkeling van EUR-Lex⁽⁵⁾ als één enkel on-line aanspreekpunt in alle talen, waar iedereen wetsvoorstellen kan volgen op hun weg door het besluitvormingsproces.

De Raad en het Europese Parlement dienen, vanaf het begin van 2002, sneller informatie beschikbaar te maken over alle stadia van het proces van medebeslissing, met name betreffende de laatste, zogeheten conciliatiefase.

De lidstaten dienen het openbare debat over Europese aangelegenheden te bevorderen.

De burger bereiken via regionale en lokale democratie

De uitbreiding van de activiteiten van de Unie gedurende de voorbije vijftien jaar heeft haar dichter bij regio's, steden en gemeenten gebracht. Deze zijn thans verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van het EU-beleid, of het nu gaat om landbouwsubsidies, besteding van middelen uit de structuurfondsen of milieunormen. De grotere betrokkenheid van regionale en lokale autoriteiten bij het beleid van de Unie weerspiegelt voorts ook zowel hun groeiende verantwoordelijkheden in bepaalde lidstaten als een groter engagement van mensen en organisaties aan de basis in de plaatselijke democratie⁽⁶⁾.

Toch biedt de wijze waarop de Unie momenteel functioneert geen mogelijkheden voor doeltreffende interactie in een partnerschap waarin verschillende niveaus verenigd zijn: een partnerschap waarin nationale regeringen hun regio's en steden volledig betrekken bij de Europese beleidsvorming. Regio's en steden zijn vaak van oordeel dat, in weerwil van hun groeiende verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van EU-beleid, hun rol als gekozen en representatief kanaal voor de interactie met het publiek met betrekking tot het beleid van de EU onvoldoende wordt benut.

Ook is er kritiek dat de wetgeving die wordt goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement hetzij te gedetailleerd is, hetzij onvoldoende is afgestemd op de plaatselijke voorwaarden en ervaring; vaak in sterk contrast met de oorspronkelijke door de Commissie ingediende voorstellen.

De kritiek is niet alleen bestemd voor de Unie. De voornaamste verantwoordelijkheid voor het betrekken van het regionale en plaatselijke niveau bij het EU-beleid ligt bij de nationale regeringen en dit dient ook zo te blijven. Maar nationale regeringen worden vaak verweten regionale en lokale partijen onvoldoende te

⁽⁴⁾ www.europa.eu.int

⁽⁵⁾ Het EUR-Lex portaal is reeds een „one stop shop” voor toegang tot informatie over in voorbereiding zijnde en goedgekeurde wetgeving van de Gemeenschap. (www.europa.eu.int/eur-lex/en/index.html).

⁽⁶⁾ Zie het advies van het Comité van de Regio's van 14.12.2000 over „Nieuwe vormen van governance: Europa, een kader voor initiatieven van burgers” (CdR 186/2000).

betrekken bij de voorbereiding van hun standpunten ten aanzien van EU-beleid. Elke lidstaat zou adequate mechanismen voor een brede raadpleging moeten ontwikkelen voor gevallen waarin EU-besluiten worden besproken of EU-beleid wordt uitgevoerd met gevolgen voor lagere overheden. Het proces van EU-beleidsvorming, met name het tijdschema, moet alle lidstaten in de gelegenheid stellen te luisteren naar en te leren van regionale en plaatselijke ervaringen.

Op het niveau van de EU dient op drie terreinen aanvullende actie te worden ondernomen om te komen tot een beter partnerschap tussen de verschillende niveaus:

- **Betrokkenheid bij beleidsvorming.** Op het niveau van de EU zou de Commissie erop moeten toezien dat rekening wordt gehouden met regionale en lokale kennis en voorwaarden bij de ontwikkeling van beleidsvoorstellen. Hiertoe zou zij een stelselmatige dialoog moeten organiseren met Europese en nationale verenigingen van regionale en lokale overheden, waarbij nationale grondwettelijke en administratieve regels niet uit het oog mogen worden verloren. De Commissie verwelkomt de lopende initiatieven om de samenwerking tussen deze verenigingen en het Comité van de Regio's te verbeteren. Voorts zou een uitwisseling van personeelsleden en gezamenlijke opleidingen voor overheidsinstanties op verschillende niveaus kunnen bijdragen tot een betere kennis van elkaars beleidsdoelstellingen, werkwijzen en instrumenten.
- **Meer flexibiliteit.** Vanwege plaatselijke omstandigheden is het moeilijk om voor de gehele Unie één enkele reeks voorschriften vast te leggen zonder de wetgeving buitensporig complex te maken. Er zou meer flexibiliteit moeten zijn bij de keuze van de middelen voor de tenuitvoerlegging van wetgeving en programma's met belangrijke gevolgen voor lagere overheden, op voorwaarde dat de eerlijke concurrentie die de kern van de interne markt uitmaakt, geen geweld wordt aangedaan.

De Commissie is er ook voorstander van om, zonder afbreuk te doen aan de bestaande Verdragsbepalingen, te testen of de tenuitvoerlegging van het beleid op bepaalde beleidsterreinen beter zou kunnen worden verwezenlijkt door trilaterale overeenkomsten op basis van streefdoelen. Dergelijke overeenkomsten zouden moeten worden gesloten door de lidstaten en door hen voor dit doel aangewezen regio's en gemeenten, en de Commissie. De centrale regering zou een sleutelrol moeten vervullen bij de totstandkoming van dergelijke overeenkomsten en zou verantwoordelijk blijven voor de uitvoering ervan. In de overeenkomst zou worden bepaald dat de aangewezen lagere overheid in de lidstaat zich ertoe verbindt de desbetreffende maatregelen uit te voeren teneinde bepaalde specifieke doelstellingen zoals omschreven in de „primaire” wetgeving te halen. De overeenkomst dient afspraken te bevatten met betrekking tot controle. Deze benadering betreft verordeningen of richtlijnen op terreinen waarop de lagere overheden verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging binnen het nationale institutionele of administratieve systeem. Het terrein van het milieubeleid is wellicht een kandidaat voor deze proefaanpak. Voorts heeft de Commissie zichzelf reeds verbonden tot een meer gedecentraliseerde benadering in het toekomstige regionale beleid⁽⁷⁾.

- **Algemene samenhang van het beleid.** Er moet worden gekeken naar de territoriale gevolgen van het EU-beleid op terreinen zoals vervoer, energie of milieu. Het beleid op deze terreinen zou deel moeten uitmaken van een samenhangend geheel zoals verklaard in het tweede Cohesieverslag van de EU; een te sectorspecifieke logica moet worden voorkomen. Evenzo zouden besluiten die worden genomen op regionale en lokale niveaus in overeenstemming moeten zijn met een bredere reeks beginselen die ten grondslag ligt aan een duurzamer en evenwichtiger territoriale ontwikkeling binnen de Unie.

De Commissie is voornemens de verbeterde dialoog met de lidstaten en hun regio's en steden aan te grijpen om indicatoren te ontwikkelen aan de hand waarvan kan worden nagegaan waar meer samenhang is vereist. Hierbij zal worden voortgeborduurd op eerdere werkzaamheden, zoals het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief dat in 1999 werd goedgekeurd door de ministers die verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke ordening. Het bewerkstelligen van een grotere onderlinge samenhang van de maatregelen voor territoriale ontwikkeling op verschillende niveaus zou tevens moeten worden benut bij de evaluatie van het beleid met het oog op de duurzame ontwikkelingsstrategie⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Tweede Cohesieverslag, COM(2001) 21 def. van 31.1.2001.

⁽⁸⁾ Mededeling over duurzame ontwikkeling in Europa voor een betere wereld, COM(2001)264 def. van 15.5.2001.

ACTIEPUNTEN

De Commissie zal:

- Vanaf 2002 een meer stelselmatige dialoog tot stand brengen, met Europese en nationale verenigingen van regionale en lokale overheden in een vroeg stadium van de beleidsvorming.
- Vanaf 2002 beginnen proeven te nemen met overeenkomsten op basis van streefdoelen op één of meer terreinen als een flexibele manier om de tenuitvoerlegging van het EU-beleid te verzekeren.

Het Comité van de Regio's moet:

- Een meer proactieve rol spelen bij het onderzoeken van beleid, bijvoorbeeld door middel van de voorbereiding van verkennende verslagen voorafgaand aan voorstellen van de Commissie.
- De uitwisseling van beproefde methodes organiseren met betrekking tot de wijze waarop lokale en regionale autoriteiten worden betrokken bij de voorbereidende fase van het Europese besluitvormingsproces op nationaal niveau.
- De lokale en regionale gevolgen van bepaalde richtsnoeren onderzoeken, en aan de Commissie uiterlijk aan het eind van 2002 verslag uitbrengen over de mogelijkheden voor een flexibelere wijze van toepassing. De Commissie zal vervolgens een meer stelselmatige benadering overwegen om dergelijke flexibiliteit voor bepaalde onderdelen van het gemeenschapsrecht mogelijk te maken.

De lidstaten moeten:

- Onderzoeken hoe de lokale en regionale actoren meer kunnen worden betrokken bij de EU-beleidsvorming.
- Het gebruik van contractuele afspraken met hun regio's en gemeenten bevorderen.

De civiele maatschappij betrekken bij de beleidsvorming

De civiele maatschappij speelt een belangrijke rol bij het verwoorden van wat er leeft bij de bevolking en bij het verlenen van diensten om aan de behoeften van de burgers tegemoet te komen⁽⁹⁾. Kerken en religieuze gemeenschappen kunnen een bijzondere bijdrage leveren. De maatschappelijke organisaties mobiliseren mensen en ondersteunen, bijvoorbeeld, hen die leiden onder uitsluiting of discriminatie. De Unie heeft de ontwikkeling van de civiele maatschappij aangemoedigd in de landen die zich kandidaat hebben gesteld voor het lidmaatschap van de Unie als onderdeel van hun voorbereiding op toetreding. Non-gouvernementele organisaties spelen een belangrijke rol op wereldniveau bij het ontwikkelingsbeleid. Vaak geven zij reeds in een vroeg stadium een indicatie van de richting waarin het politieke debat zal gaan.

Vakbonden en werkgeversorganisaties hebben een bijzondere rol en invloed. Het EG-Verdrag vereist van de Commissie dat zij het management en de werkvloer raadpleegt bij het voorbereiden van voorstellen, met name wat betreft het sociaal beleid. Onder bepaalde voorwaarden kunnen zij bindende overeenkom-

⁽⁹⁾ De civiele maatschappij omvat: vakbonden en werkgeversorganisaties („sociale partners”); non-gouvernementele organisaties; beroepsverenigingen; liefdadigheidsinstellingen; organisaties aan de basis; organisaties die burgers betrekken bij het lokale en gemeentelijke bestuur. Tevens kerken en religieuze gemeenschappen die een bijzondere rol spelen in de civiele maatschappij. Zie voor een nadere definitie van de georganiseerde civiele maatschappij het Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De rol en bijdrage van de maatschappelijke organisaties bij de opbouw van Europa” (PB C 329 van 17.11.1999, blz. 30).

sten bereiken die vervolgens worden omgezet in Gemeenschapsrecht (binnen de sociale dialoog). De sociale partners zouden verder moeten worden aangemoedigd om de bevoegdheden die hen worden toegekend door het Verdrag te gebruiken om vrijwillige overeenkomsten te sluiten.

De civiele maatschappij ziet Europa in toenemende mate als een geschikt platform voor een heroriëntatie van het beleid en een verandering van de maatschappij. Dit biedt een reëel potentieel om het debat over de rol van Europa uit te breiden. Het is een kans om burgers actiever te betrekken bij het verwezenlijken van de doelstellingen van de Unie en hen een gestructureerd kanaal te bieden voor feedback, kritiek en protest⁽¹⁰⁾. Dit gebeurt reeds op gebieden zoals handel en ontwikkeling, en werd recentelijk voorgesteld voor het visserijbeleid⁽¹¹⁾.

Een grotere betrokkenheid leidt tot meer verantwoordelijkheid. De civiele maatschappij moet zelf de beginselen van governance volgen, waaronder de verantwoordingsplicht en openheid. De Commissie is voornemens om vóór het einde van dit jaar een uitvoerige on-line databank op te zetten met informatie over organisaties van de civiele maatschappij die actief zijn op Europees niveau, hetgeen als katalysator zou moeten werken voor de verbetering van hun interne organisatie.

Het Economisch en Sociaal Comité moet een rol spelen bij de ontwikkeling van een nieuwe relatie van wederzijdse verantwoordelijkheid tussen de instellingen en de civiele maatschappij, in overeenstemming met de gewijzigde tekst van artikel 257 van het EG-Verdrag⁽¹²⁾ zoals overeengekomen te Nice. Hiertoe moeten de organisatie en de rol ervan tegen het licht worden gehouden. Lidstaten zouden rekening moeten houden met deze nieuwe rol bij de benoeming van leden van het Comité.

Net als het Comité van de Regio's zou het Economisch en Sociaal Comité actiever moeten worden door standpunten te ontwikkelen en met verkennende rapporten te komen om bij te dragen tot de beleidsvorming in een veel vroeger stadium dan nu het geval is. Het Verdrag voorziet momenteel dat beide comités hun advies uitbrengen nádat, niet vóórdat, wetsvoorstellen zijn voorgelegd aan de wetgever. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan werkafspraken tussen de Commissie en het Sociaal Comité, vergelijkbaar met die waarover wordt gesproken met het Comité van de Regio's, om de rol van het Comité proactiever te maken.

Doelmatigere en doorzichtigere raadpleging als kern van de beleidsvorming binnen de EU

De Commissie raadpleegt belanghebbenden reeds door middel van verschillende instrumenten, zoals Groenboeken en Witboeken, mededelingen, adviescomités, testpanels van bedrijven⁽¹³⁾ en ad hoc raadplegingen. Verder ontwikkelt de Commissie on-line raadpleging door middel van het initiatief inzake interactieve beleidsvorming⁽¹⁴⁾.

Dergelijke raadplegingen helpen de Commissie en de andere instellingen een afweging te maken tussen concurrentie-eisen en prioriteiten en dragen bij tot de ontwikkeling van een beleidsperspectief voor de langere termijn. Participatie gaat niet over het institutionaliseren van protest. Het gaat over doelmatige beleidsvorming op basis van vroegtijdige raadpleging en opgedane ervaringen.

⁽¹⁰⁾ Dit zou met name een vervolg zijn op de Discussienota van de Commissie: De Commissie en niet-gouvernementele organisaties: bouwen aan een sterker partnerschap, COM(2000) 11 def. van 18.1.2000.

⁽¹¹⁾ Groenboek: De toekomst van het gemeenschappelijke visserijbeleid, COM(2001)135 def. van 20.3.2001.

⁽¹²⁾ „Het [Economisch en Sociaal] Comité bestaat uit vertegenwoordigers van alle sectoren van het economische en sociale leven van de georganiseerde civiele maatschappij, in het bijzonder vertegenwoordigers van producenten, landbouwers, vervoerders, werknemers, handelaren en ambachtslieden van de vrije beroepen, consumenten en het algemeen belang”.

⁽¹³⁾ www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/panel/index.htm

⁽¹⁴⁾ www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/citizen/ipm.htm

Raadplegingen van de Commissie: het voorbeeld van het „Telecompakket”⁽¹⁵⁾

Het telecompakket van zes maatregelen dat momenteel in behandeling is bij de Raad en het Europees Parlement kwam tot stand op basis van een brede raadpleging.

1998-99 Lancering van een reeks studies naar uiteenlopende markt- en regelgevingsaspecten. Workshops ter presentatie en bespreking van de studies.

Mei/juni 1999 Notitie over regelgevingsbeginselen voor hervorming van de regelgeving inzake telecommunicatie met het oog op de raadpleging.

November 1999 Mededeling bij de lancering van de herziening telecommunicatiewetgeving 1999 waarin de algemene lijnen worden uiteengezet en om reacties wordt verzocht.

Januari 2000 Openbare hoorzitting van twee dagen met 550 deelnemers.

April 2000 Mededeling over de resultaten van de herziening 1999. Meer dan 200 reacties van nationale wetgevers, brancheverenigingen, consumentenorganisaties, bedrijfsleven en afzonderlijke belanghebbenden.

Mei 2000 Ontwerp-wetgeving gepubliceerd in de vorm van vijf werkdocumenten voor snelle raadpleging.

Juli 2000 Goedkeuring van een pakket van zes voorstellen door de Commissie, thans in behandeling bij de Raad en het Europees Parlement.

Het Europees Parlement en zijn comités vragen regelmatig om het standpunt van het publiek en van deskundigen door middel van raadplegingen en openbare hoorzittingen, waardoor de kwaliteit van de behandeling van beleidsvoorstellen wordt verbeterd. Sommige lidstaten houden stelselmatig op nationaal niveau raadplegingen over voorstellen die aan de Raad worden voorgelegd.

Op al deze terreinen moet meer gedaan worden.

De instellingen en nationale autoriteiten moeten hun inspanningen om betere raadplegingen over het EU-beleid te houden, vergroten. Betere raadplegingen vormen een aanvulling op, geen vervanging van, de besluitvorming van de instellingen.

Gestreefd moet worden naar een **versterking van een cultuur van raadpleging en dialoog** en de overname ervan door alle Europese instellingen. Daarbij moet met name het Europees Parlement worden betrokken bij het raadplegingsproces, gelet op diens rol van vertegenwoordiging van de burger. Het Europees Parlement zou hierbij een prominente rol moeten spelen, bijvoorbeeld door uitbreiding van het gebruik van openbare hoorzittingen. De Europese politieke partijen zijn een belangrijke factor bij de Europese integratie en dragen bij tot een vergroting van het Europese bewustzijn en het verwoorden van wat er leeft bij de bevolking.

Voorts zou ook de betrokkenheid van nationale parlementen en hun gespecialiseerde commissies voor Europese aangelegenheden, zoals thans reeds gebeurt bij het Europees Parlement, kunnen worden aangemoedigd.

⁽¹⁵⁾ Het telecompakket bestaat uit zes maatregelen tot herziening van het bestaande regelgevingskader voor de telecommunicatiemarkten waarmee op 1 januari 1998 de liberalisering werd ingeluid en dat nu moet worden aangepast in het licht van enkele jaren daadwerkelijke concurrentie. De maatregelen hebben betrekking op de voorwaarden van het regelgevingskader en regelgevingsstructuren; vergunningen, interconnectie en toegang; universele dienst; gegevensbescherming en privacy en de behandeling van radiofrequenties.

Momenteel bestaat er een gebrek aan duidelijkheid over hoe raadplegingen worden gehouden en naar wie de instellingen luisteren. De Commissie heeft bijna 700 ad hoc raadplegingsorganen op een groot aantal uiteenlopende beleidsterreinen. De toename van het volume van internationale onderhandelingen genereert verdere ad hoc raadpleging. De Commissie is van oordeel dat het noodzakelijk is dit onpraktische systeem te rationaliseren, niet om discussie te beletten, maar om deze doeltreffender te maken en de verantwoordelijkheden vast te leggen voor zowel de geraadpleegde als de geadviseerde partijen. Als eerste stap zal de Commissie een herziening publiceren van de bestaande raadplegingsfora per sector.

Het scheppen van een raadplegingscultuur kan niet worden bereikt door wettelijke regels die zouden leiden tot onnodige starheid en vertraging van de goedkeuring van bepaalde beleidsmaatregelen. In plaats daarvan zou de grondslag ervoor moeten worden gevormd door een **gedragscode waarin minimumnormen worden vastgelegd**, en waarin wordt beschreven waarover raadplegingen moeten worden gehouden, wanneer en hoe. Deze normen zullen het risico verminderen dat beleidsmakers slechts naar één kant van de zaak luisteren of dat bepaalde groepen bevoorrechte toegang verwerven op grond van sectorspecifieke belangen of nationaliteit, hetgeen een onmiskenbare zwakke plek is van de huidige methode van ad hoc raadplegingen. Deze normen zouden de representativiteit van de organisaties van de civiele maatschappij moeten verbeteren en hun debat met de instellingen moeten structureren.

Op sommige beleidsterreinen, waar de raadplegingen reeds gevestigde praktijk zijn, zou de Commissie een stap verder kunnen gaan met **partnerschapsovereenkomsten**. Van de zijde van de Commissie impliceert dit een verbintenis tot aanvullende raadplegingen ten opzichte van de minimumnormen. In ruil daarvoor zouden de organisaties van de civiele maatschappij hun interne structuren moeten aanscherpen, garanties voor openheid en representativiteit moeten bieden en moeten kunnen aantonen over het vermogen te beschikken om informatie door te geven of debatten te leiden in de lidstaten.

In het licht van de praktijkervaring met deze partnerschapsovereenkomsten en de gedragscode zal de Commissie de andere instellingen verzoeken bij te dragen tot de uitbreiding van deze nieuwe benadering naar hun eigen activiteiten.

ACTIEPUNTEN

De Commissie zal:

- vóór het einde van 2001 minimumnormen voor raadplegingen vaststellen en deze publiceren in een gedragscode;
- uitgebreidere partnerschapsovereenkomsten ontwikkelen in bepaalde sectoren vanaf 2002.

Het Economisch en Sociaal Comité zou een proactievere rol moeten spelen bij het onderzoeken van beleidsvoorstellen, bijvoorbeeld door de opstelling van verkennende rapporten.

De lidstaten zouden moeten onderzoeken hoe zij hun raadplegingsprocessen in het kader van het EU-beleid zouden kunnen verbeteren.

De Raad en het Europees Parlement zouden hun relaties met de civiele maatschappij aan een onderzoek moeten onderwerpen en, voortgaand op de minimumnormen voor raadplegingen, een bijdrage moeten leveren tot een algemeen referentiekader voor raadpleging in 2004.

Aanhaken bij netwerken

Europese integratie, nieuwe technologieën, culturele veranderingen en mondiale onderlinge afhankelijkheid hebben geleid tot het ontstaan van een enorm aantal uiteenlopende Europese en internationale netwerken, elk met specifieke doelstellingen. Sommige worden ondersteund met subsidies van de Gemeenschap. Deze netwerken verbinden bedrijven, gemeenschappen, onderzoekscentra en regionale en lokale autoriteiten. Zij vormen de nieuwe funderingen voor de integratie binnen de Unie en voor het slaan van bruggen naar de kandidaat-lidstaten en de rest van de wereld. Ook hebben zij een vermenigvuldigingseffect bij het verbreiden van de kennis over de EU en het zichtbaar maken van beleidsmaatregelen die worden uitgevoerd.

Voorbeelden van initiatieven waarbij netwerken een belangrijke rol spelen

Aan de jaarlijkse „autolozedag” op 22 september wordt nu op vrijwillige basis deelgenomen door 800 steden in 25 Europese landen.

Het Netd@ys initiatief heeft de kennis van nieuwe media op scholen, bij leerlingen en leraren vergroot. Afgelopen jaren waren er ongeveer 300 Netd@ys projecten waarbij 150 000 organisaties uit 85 landen waren betrokken en de Europese website werd meer dan 8 miljoen maal bezocht.

Toch voelen veel van deze netwerken, die diepgeworteld zijn in de samenleving, zich niet verbonden met het proces van beleidsvorming op EU-niveau. Door ze opener te maken en hun relatie met de instellingen beter te structureren, **zouden netwerken een meer doeltreffende bijdrage kunnen leveren tot het EU-beleid**. Om precies te zijn: regionale en stedelijke netwerken die transnationale en grensoverschrijdende samenwerking ondersteunen, bijvoorbeeld in het kader van de Structuurfondsen, worden weerhouden door de afwijkende administratieve en wettelijke voorwaarden die gelden voor elke afzonderlijke deelnemende autoriteit.

ACTIEPUNTEN

De Commissie zal:

- vóór eind 2002 een meer stelselmatige en proactieve benadering ontwikkelen voor samenwerking met belangrijke netwerken teneinde hen in staat te stellen bij te dragen tot de besluitvorming en de uitvoering van het beleid;
- onderzoeken hoe het kader voor transnationale samenwerking van regionale of lokale organisaties beter zou kunnen worden gesteund op het niveau van de EU, met het oog op de presentatie van voorstellen aan het einde van 2003.

III.2. **Beter beleid, betere regelgeving en betere resultaten**

Het beleid en de regelgeving van de Europese Unie worden steeds complexer. De aarzelingen van de Raad en het Europees Parlement om de Commissie meer ruimte te geven voor de uitvoering van het beleid, betekent dat wetgeving vaak onnodig tot in de details is uitgewerkt. In nationale systemen zou dit worden opgelost door middel van uitvoeringsbesluiten onder de controle van de nationale parlementen, niet in de wetten die door deze parlementen worden goedgekeurd.

De gedetailleerdheid van de EU-wetgeving betekent voorts dat het aanpassen van de regels aan technische of marktveranderingen ingewikkeld en tijdrovend kan zijn. Alles tezamen heeft dit geleid tot een gebrek aan flexibiliteit dat schadelijk is voor de efficiëntie. Niet alleen verloopt de totstandkoming van de wetgeving traag, dit geldt eveneens voor de tenuitvoerlegging; van de 83 interne-marktrichtlijnen die in 2000 moesten zijn omgezet, waren er slechts vijf in alle lidstaten omgezet in nationaal recht.

Indien regels niet worden ondersteund of slecht worden uitgevoerd, worden de instellingen in hun geheel ter discussie gesteld. Afgezien van een nieuwe, meer inclusieve benadering van de beleidsvorming, dient de Unie het vertrouwen in de adviezen van deskundigen die voor de beleidsvorming worden ingewonnen, te vergroten. Zij dient de kwaliteit van haar wetgeving te verbeteren, met inbegrip van de tenuitvoerlegging en de controle op de naleving.

Vertrouwen in deskundigenadvies

Wetenschappelijke en andere deskundigen spelen een steeds belangrijkere rol bij de voorbereiding en het toezicht op de naleving van besluiten. Of het nu gaat om de volksgezondheid, de gezondheid van dieren of sociale wetgeving, de instellingen baseren zich op de deskundigheid van specialisten om te anticiperen. Op die manier kunnen zij de aard van de problemen en onzekerheden waarmee de Unie zal worden geconfronteerd, achterhalen, beslissingen nemen en verzekeren dat risico's duidelijk en eenvoudig kunnen worden uitgelegd aan het publiek.

De komst van biotechnologieën onderstreept de ongeëvenaarde morele en ethische vraagstukken die de technologische ontwikkeling opwerpt. Dit benadrukt de noodzaak van een groot aantal disciplines en ervaring naast het louter wetenschappelijke.

De recente crises in de voedingsmiddelensector hebben duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is burgers en beleidsmakers te informeren over wat er bekend is en waarover nog onzekerheid heerst. Zij hebben echter ook het vertrouwen van het publiek in de beleidsvorming op basis van deskundigenadviezen ondermijnd. De waarnemingen van het publiek worden niet geholpen door de ondoorzichtigheid van het systeem van de Unie van deskundigencomités of het gebrek aan informatie over hun functioneren. Het is vaak onduidelijk wie eigenlijk de beslissingen neemt — de deskundigen of de politiek verantwoordelijken. Tegelijkertijd plaatst een beter geïnformeerd publiek steeds meer vraagtekens bij de inhoud en de onafhankelijkheid van het deskundigenadvies dat wordt gegeven.

Deze vraagstukken worden des te prangender op momenten dat de Unie het voorzichtigheidsbeginsel moet toepassen en haar rol moet spelen bij **risicobeoordeling en risicomanagement**. De Commissie is al sinds enige jaren bezig om een oplossing voor deze problematiek te vinden, bijvoorbeeld door middel van de volledige hervorming van het systeem van wetenschappelijke comités in 1997 waardoor de wetenschappelijke adviezen van deze comités openbaar toegankelijk werden gemaakt. Het huidige voorstel voor een Europese voedingsmiddelenautoriteit zal bijdragen tot een grotere wetenschappelijke capaciteit, meer doorzichtigheid en uitbreiding van de netwerken op het gebied van de voedselveiligheid.

Op tal van andere gebieden is duidelijk gebleken hoeveel voordelen netwerken op Europees en zelfs mondiaal niveau te bieden hebben. Deskundigheid is daarentegen meestal op nationaal niveau georganiseerd. Het is van essentieel belang dat de hulpbronnen aan elkaar worden gekoppeld en beter functioneren in het gemeenschappelijk belang van de EU-burgers. Dergelijke gestructureerde en open netwerken zouden een wetenschappelijk referentiesysteem moeten vormen ter ondersteuning van de EU-beleidsvorming⁽¹⁶⁾.

ACTIEPUNTEN

De Commissie zal vanaf juni 2002 richtsnoeren publiceren voor de vergaring en het gebruik van deskundigenadvies in de Commissie teneinde zorg te dragen voor de verantwoordingsplicht, pluraliteit en integriteit van de geraadpleegde deskundigen. Dit zou tevens publicatie van het verstrekte advies moeten omvatten. Te zijner tijd zouden deze richtsnoeren de basis kunnen vormen voor een gezamenlijke aanpak van alle instellingen en lidstaten.

Betere en snellere regelgeving — beleidsinstrumenten combineren voor betere resultaten

De Europese Unie zal terecht ook in de toekomst worden beoordeeld op het effect van haar regelgeving aan de basis. Zij dient voortdurend aandacht te besteden aan **het verbeteren van de kwaliteit, de doelmatigheid en de eenvoud van haar wetgeving**. Doelmatige besluitvorming vereist voorts dat verscheidene beleidsinstrumenten worden gecombineerd (verschillende vormen van wetgeving, programma's, richtsnoeren, gebruik van structuurfondsen, enzovoorts) om aan de doelstellingen van het Verdrag te realiseren. De Commissie kan alle mogelijkheden van het Verdrag benutten en ook voorstellen doen om de doelstellingen van de Unie te verwezenlijken door middel van verbeterde samenwerking.

Tegelijkertijd moet de Unie in staat zijn om sneller te reageren op veranderende marktvoorwaarden en nieuwe problemen door de lange termijnen voor de goedkeuring en de tenuitvoerlegging van communautaire regelgeving te verminderen. In veel gevallen gaat het om drie jaar of meer. Een spanningsveld tussen snellere besluitvorming en betere, maar tijdrovende raadpleging hoeft niet noodzakelijkerwijs een probleem te vormen: investeren in goede raadpleging in een vroeg stadium kan zorgen voor betere wetgeving die sneller wordt goedgekeurd en gemakkelijker kan worden toegepast en uitgevoerd.

Het bereiken van verbeteringen is afhankelijk van zeven factoren.

- Ten eerste moeten voorstellen worden voorbereid op basis van een **doelmatige analyse** van de vraag of het wenselijk is om op EU-niveau op te treden en of wetgeving noodzakelijk is. Zo ja, dan moet bij de analyse tevens worden nagegaan wat de potentiële economische, sociale en milieueffecten zouden zijn, evenals de kosten en baten van die specifieke benadering. Het is in een dergelijke beoordeling van essentieel belang dat de doelstellingen van elk voorstel duidelijk worden omschreven.

⁽¹⁶⁾ De vorming van een dergelijke bredere reeks van wetenschappelijke referentiesystemen is één van de doelstellingen van de Europese Onderzoeksruimte.

- Ten tweede vormt **wetgeving vaak slechts een onderdeel van een groter geheel** waarbij formele regels worden gecombineerd met andere niet-bindende instrumenten zoals aanbevelingen, richtsnoeren of zelfs zelfregulering binnen een gemeenschappelijk afgebakend kader. Dit legt de nadruk op de noodzaak van nauwe samenhang tussen het gebruik van de verschillende beleidsinstrumenten en meer aandacht bij de keuze van deze instrumenten.
- Ten derde moet **het juiste type** instrument worden gebruikt wanneer wetgeving noodzakelijk is om de doelstellingen van de Unie te verwezenlijken:
 - Het **gebruik van verordeningen** moet worden overwogen in gevallen waarin uniforme toepassing en rechtszekerheid in de gehele Unie gewenst zijn. Dit kan met name belangrijk zijn voor de voltooiing van de interne markt en biedt het voordeel dat de vertraging bij de omzetting van de richtlijnen in nationale wetgeving voorkomen wordt.
 - Er moet vaker gebruik worden gemaakt van zogenoemde „kaderrichtlijnen”. De teksten daarvan zijn minder veelomvattend, bieden meer flexibiliteit en worden in het algemeen sneller goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement. Ongeacht het instrument dat wordt gekozen, **zou meer gebruik moeten worden gemaakt van „primaire” wetgeving**, beperkt tot essentiële aspecten (basisrechten en -verplichtingen, voorwaarden voor de tenuitvoerlegging ervan), waarbij het aan de uitvoerende macht wordt overgelaten om de technische details in te vullen door middel van „afgeleide” maatregelen.
- Ten vierde zouden, onder bepaalde voorwaarden, uitvoeringsmaatregelen kunnen worden voorbereid binnen het **kader van co-regulering**. Co-regulering is een combinatie van wetgevings- en regelgevingsmaatregelen met maatregelen die door de betrokkenen zelf worden genomen op basis van hun eigen praktijkervaring. Het resultaat is een verbreding van het draagvlak voor het desbetreffende beleid doordat degenen die rechtstreeks belang hebben bij de uitvoeringsmaatregelen betrokken worden bij de voorbereiding en de uitvoering. Dit leidt vaak tot betere naleving, zelfs wanneer de gedetailleerde regels niet-bindend zijn.
 - Dit werd, bijvoorbeeld, reeds toegepast op terreinen zoals de interne markt (overeenstemming over productnormen in het kader van de zogenaamde „nieuwe aanpak”-richtlijnen) en het milieu (vermindering uitstoot motorvoertuigen).
 - De exacte vorm van co-regulering, de wijze waarop de wettelijke en andere instrumenten worden gecombineerd en wie het initiatief neemt — de belanghebbenden of de Commissie — zal van sector tot sector verschillen.

Onder de volgende voorwaarden zal de Commissie het gebruik van co-regulering overwegen wanneer het een doelmatige manier is om de EU-doelstellingen te verwezenlijken.

Voorwaarden voor het gebruik van co-regulering

Co-regulering impliceert dat in de wetgeving een kader van algemene doelstellingen, basisrechten, mechanismen voor uitvoering en beroep, alsmede voorwaarden voor het toezicht op de naleving is opgenomen.

Er dient alleen gebruik van deze methode te worden gemaakt indien er duidelijk sprake is van toegevoegde waarde en het algemeen belang ermee is gediend. Deze is alleen geschikt voor gevallen waarin fundamentele rechten of belangrijke politieke keuzes niet ter discussie staan. De methode dient niet te worden gebruikt in situaties waarin regels op uniforme wijze moeten worden toegepast in elke lidstaat. De deelnemende organisaties moeten voorts representatief en verantwoordingsplichtig zijn en in staat zijn open procedures te volgen bij het formuleren en toepassen van de overeengekomen regels. Dit is essentieel bij het beantwoorden van de vraag wat in een specifiek geval de toegevoegde waarde is.

Voorts moet de resulterende samenwerking verenigbaar zijn met de Europese mededingingsregels en moeten de overeengekomen regels voldoende zichtbaar zijn zodat bekend is wat de geldende regels zijn en de rechten die men geniet. Waar co-regulering niet tot de gewenste resultaten leidt of waar bepaalde particuliere belanghebbenden zich niet verbinden tot de overeengekomen regels, staat het de overheid altijd vrij tussenbeide te komen door de benodigde specifieke regels vast te stellen.

- Ten vijfde kunnen maatregelen van de Gemeenschap worden aangevuld of versterkt door gebruik te maken van de zogenaamde „**open methode van coördinatie**”, waarbij in sommige gevallen reeds de kandidaat-lidstaten kunnen worden betrokken.
 - Of de open methode van coördinatie wordt gebruikt moet van geval tot geval worden bekeken. Het is een manier voor het bevorderen van samenwerking, de uitwisseling van beproefde praktijken en het bereiken van overeenstemming over gemeenschappelijke streefdoelen en richtsnoeren voor de lidstaten, soms ondersteund door nationale actieplannen zoals in het geval van werkgelegenheid en sociale uitsluiting. Het berust op een regelmatige inventarisatie van de vooruitgang die is geboekt bij het halen van de streefdoelen en stelt de lidstaten in de gelegenheid hun inspanningen te vergelijken en lering te trekken uit de ervaring van anderen.

Op sommige terreinen, zoals werkgelegenheid en sociaal beleid of immigratiebeleid⁽¹⁷⁾, gaat het hand in hand met de benadering op basis van een programma en op basis van wetgeving; op andere terreinen voegt het op Europees niveau waarde toe in gevallen waarin weinig ruimte is voor oplossingen in de vorm van wetgeving. Dit is bijvoorbeeld het geval met de werkzaamheden op Europees niveau voor de omschrijving van toekomstige doelstellingen voor nationale onderwijsstelsels.
 - De Commissie speelt reeds een actieve coördinerende rol en is bereid dit ook in de toekomst te doen, maar het gebruik van deze methode mag het institutionele evenwicht niet verstoren of in de weg staan van de verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen van het Verdrag. Met name mag het niet leiden tot uitsluiting van het Europees Parlement van het Europese besluitvormingsproces. De open methode van coördinatie dient complementair van aard te zijn en mag niet in de plaats komen van maatregelen van de Gemeenschap.

Omstandigheden waarin de open methode van coördinatie kan worden toegepast

Het gebruik van de open methode van coördinatie mag niet in de weg staan van de verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen van het Verdrag of de politieke verantwoordelijkheid van de instellingen. De methode mag niet worden gebruikt wanneer wetgevende maatregelen in het kader van de communautaire methode mogelijk zijn; de methode dient de algehele verantwoordingsplicht te verzekeren in overeenstemming met de volgende voorwaarden:

- Zij moet worden gebruikt om vastgelegde doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken.
 - Er dienen regelmatige mechanismen te worden ingevoerd voor verslaglegging aan het Europees Parlement.
 - De Commissie dient nauw te worden betrokken bij de methode en een coördinerende rol te vervullen.
 - De gegenereerde gegevens en informatie moeten algemeen toegankelijk zijn. Op basis hiervan moet worden besloten of wetgevingsmaatregelen of maatregelen in programmavorm noodzakelijk zijn om bepaalde geconstateerde problemen te ondervangen.
- Ten zesde dient een sterkere **evaluatie- en feedback-cultuur** te worden opgebouwd om de nodige lessen te trekken uit de in het verleden geboekte resultaten en begane fouten. Dit zal ertoe bijdragen dat overtollige regelgeving wordt vermeden en dat beslissingen op het geschikte niveau worden genomen en ten uitvoer gelegd.
 - Ten zevende heeft de Commissie zich ertoe verbonden **voorstellen in te trekken** wanneer interinstitutionele afspraken het in de Verdragen neergelegde evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel of de doelstellingen van deze voorstellen ondermijnen. De Raad en het Europees Parlement moeten zich van hun kant houden aan de reeds eerder vermelde essentiële wetgevingselementen en vermijden dat de voorstellen al te omslachtig of ingewikkeld worden.

De Raad en het Europees Parlement moeten tevens meer inspanningen leveren om **het wetgevingsproces sneller te doen verlopen**. Wanneer dit uit juridisch oogpunt mogelijk is moet de Raad stemmen zodra een gekwalificeerde meerderheid mogelijk lijkt in plaats van te blijven streven naar eenparigheid. In bepaalde gevallen moeten de Raad en het Europees Parlement proberen om, met de hulp van de Commissie, de voorstellen niet in twee, maar in één lezing goed te keuren. Op die manier kan de voor de goedkeuring van wetgeving benodigde tijd worden beperkt met zes tot negen maanden.

⁽¹⁷⁾ Zie meest recentelijk de mededeling over een open methode van coördinatie voor het communautaire integratiebeleid, COM(2001)387 def. van 11.7.2001.

De gemeenschapswetgeving moet aanzienlijk worden vereenvoudigd

In aansluiting op hetgeen reeds is verwezenlijkt op het gebied van de interne markt en de landbouwwetgeving moet **een omvattend programma ter vereenvoudiging** van de bestaande voorschriften worden uitgewerkt waarin de wetteksten worden gegroepeerd, overtollige of achterhaalde bepalingen worden geschrapt en niet-essentiële verplichtingen worden omgezet in uitvoeringsmaatregelen.

Vereenvoudiging op EU-niveau moet vergezeld gaan van een soortgelijke verbintenis van de lidstaten. De burgers wensen in de eerste plaats minder bureaucratie op nationaal niveau. Voor hen doet het er niet toe of deze zijn oorsprong vindt in Europese of in nationale besluiten. Een van de belangrijkste problemen is dat de lidstaten de neiging hebben om bij de tenuitvoerlegging van de communautaire richtlijnen nieuwe en dure procedures toe te voegen of de wetgeving nog ingewikkelder te maken. De instanties die verantwoordelijk zijn voor de vereenvoudiging op het niveau van de EU en op nationaal niveau, moeten samen netwerken oprichten.

ACTIEPUNTEN

De Commissie zal aan de Europese Raad van Laken een actieplan voor betere regelgeving voorleggen; in dat kader zal zij:

- het gebruik van meer verschillende beleidsinstrumenten bevorderen (verordeningen, „kaderrichtlijnen”, zachte wetgeving, co-reguleringsmechanismen). Deze kunnen zonodig worden aangevuld met de open methode van coördinatie;
- haar voorstellen voor basiswetgeving beperken tot essentiële elementen en tegelijkertijd zorgen voor meer uitvoeringsmaatregelen om de technische details van deze voorstellen aan te vullen;
- een ambitieus programma ontwikkelen om de vóór 2000 goedgekeurde communautaire wetgeving te herzien en te vereenvoudigen met behulp van snelle procedures bij de Raad en het Europees Parlement.

De Raad en het Europese Parlement moeten de basiswetgeving tot essentiële elementen beperken.

De lidstaten moeten bij de tenuitvoerlegging van de gemeenschapswetgeving overbodige details of complexe administratieve vereisten vermijden.

Betere toepassing van de EU-voorschriften via regelgevende organen

In alle lidstaten bestaan verschillende nationale regelgevende organen die actief zijn op gebieden waar behoefte is aan samenhangende en onafhankelijke regelgevende besluiten. Zij spelen steeds meer een belangrijke rol bij de toepassing van de Gemeenschapswetgeving.

Op EU-niveau werden twaalf onafhankelijke organen opgericht. Zij zijn belast met het verzamelen van informatie zoals het Europees Milieuagentschap in Kopenhagen of moeten de Commissie bijstaan bij de tenuitvoerlegging van bepaalde EU-programma's en beleidslijnen, zoals de Europese Stichting voor opleiding in Turijn. In drie gevallen hebben de EU-organen een regelgevende taak⁽¹⁸⁾.

Door de oprichting van nieuwe autonome **Europese regelgevende organen** op duidelijk afgebakende gebieden zullen de regels op een efficiëntere wijze in de gehele Unie kunnen worden toegepast en ten uitvoer gelegd. Aan dergelijke organen zou de bevoegdheid moeten worden toegekend om individuele

⁽¹⁸⁾ Het Bureau voor Harmonisatie binnen de Interne Markt (Alicante) en het Communautair Bureau voor Plantenrassen (Angers) nemen individuele beslissingen over de registratie van Europese handelsmerken en de toekenning van rechten inzake plantensoorten. Het Europees Bureau voor de Geneesmiddelenbeoordeling (Londen) is belast met de technische beoordeling van aanvragen voor de goedkeuring van nieuwe geneesmiddelen alvorens de Commissie hierover een beslissing neemt.

beslissingen te nemen bij de toepassing van regelgeving. Zij moeten voor een deel onafhankelijk kunnen werken in een door de wetgevende macht duidelijk vastgesteld kader. In de verordeningen tot oprichting van deze organen dienen hun activiteiten, bevoegdheden, verantwoordelijkheid en vereisten inzake openheid duidelijk te worden afgebakend.

De belangrijkste troef van deze organen is dat zij gebruik kunnen maken van zeer technische en sectorale „know how”, zichtbaarder zijn voor de betrokken sectoren (en soms ook voor het publiek) en besparingen opleveren voor het bedrijfsleven. Door de oprichting van deze organen kan de Commissie tevens garanderen dat haar middelen op essentiële taken worden toegespitst.

Voorwaarden voor de oprichting van regelgevende organen op het niveau van de EU

Uit hoofde van de Verdragen kunnen bepaalde bevoegdheden rechtstreeks aan de organen worden toegekend. Hierbij moet rekening worden gehouden met het machtsevenwicht tussen de instellingen en mag geen afbreuk worden gedaan aan hun respectieve taken en bevoegdheden. De toekenning van deze bevoegdheden is aan de volgende voorwaarden onderworpen:

- Aan de organen kan de bevoegdheid worden toegekend om op specifieke terreinen individuele beslissingen te nemen, maar zij kunnen geen algemene regelgeving vaststellen. Beslissingsbevoegdheid kan met name worden toegekend op gebieden waarop het openbaar belang overheerst en de uit te voeren taken een bijzondere technische deskundigheid vereisen (bijvoorbeeld veiligheid van luchtverkeer).
- Aan de organen kan geen verantwoordelijkheid worden toegekend op gebieden waarop de Commissie uit hoofde van het Verdrag een rechtstreekse beslissingsbevoegdheid heeft (bijvoorbeeld op het gebied van het mededingingsbeleid).
- Aan de organen kan geen beslissingsbevoegdheid worden toegekend op gebieden waarop zij eventueel moeten bemiddelen bij conflicten tussen openbare belangen, politieke bevoegdheid moeten uitoefenen of complexe economische ramingen moeten verrichten.
- De organen moeten worden onderworpen aan een doeltreffend controlesysteem.

De Commissie zal de oprichting van regelgevende organen per geval afzonderlijk in overweging nemen. Thans zijn voor drie organen voorstellen ingediend bij de Raad en het Europees Parlement: een Europese voedselautoriteit, een Europees agentschap voor de veiligheid van de zeevaart en een Europese autoriteit voor de luchtverkeersveiligheid. Alleen aan dit laatste orgaan wordt uitdrukkelijk de bevoegdheid toegekend om individuele beslissingen te nemen.

ACTIEPUNTEN

De Commissie zal:

- tegen 2002 overeenkomstig de bovengenoemde voorwaarden de criteria vaststellen voor de oprichting van nieuwe regelgevende organen alsmede het kader waarin deze hun werkzaamheden zullen verrichten;
- vaststellen in hoeverre de Gemeenschap verantwoordelijk is voor het toezicht op deze organen.

Betere toepassing op nationaal niveau

Uiteindelijk hangt de impact van de voorschriften van de Europese Unie af van de bereidheid en de capaciteit van de autoriteiten van de lidstaten om te garanderen dat deze doeltreffend, volledig en tijdig worden omgezet en toegepast. Wanneer de voorschriften laattijdig of niet volledig worden omgezet en niet nauwkeurig worden toegepast krijgen de burgers de indruk dat de Unie tekortschiet in haar taak. Het zijn vooral de nationale overheden en rechtbanken die hiervoor verantwoordelijk zijn.

De versterking van hun administratieve capaciteit is voor de kandidaat-landen reeds een sleutelement van de pretoetredingsstrategie en zij zullen ook na de toetreding op dit gebied de nodige inspanningen moeten leveren. Ook de huidige lidstaten van de EU moeten ervoor zorgen dat zij betere resultaten

verkrijgen en op dit gebied de nodige middelen ter beschikking stellen. De Unie kan zeker voordeel halen uit de ervaring die reeds is opgedaan met de kandidaat-landen, zoals bij de jumelages. De huidige en toekomstige lidstaten zouden de oprichting van coördinatie-eenheden binnen de centrale administratie in overweging moeten nemen om zodoende de toepassing van de gemeenschapswetgeving te bevorderen.

Tegelijkertijd blijft het gevoel bestaan dat de communautaire voorschriften „buitenlandse wetten” zijn. **EU-wetgeving vormt een onderdeel van de nationale rechtsorde** en moet als zodanig worden toegepast. Ondanks langdurige samenwerking met het Europees Hof van Justitie moeten de nationale juristen en rechtbanken nog meer vertrouwd worden gemaakt met de Gemeenschapswetgeving en zij moeten zelf erop toezien dat de uit hoofde van het Verdrag en de Europese wetgeving toegekende rechten op coherente wijze worden beschermd. De Commissie zal verder de justitiële samenwerking en de opleiding van juristen en rechters op het gebied van de Gemeenschapswetgeving ondersteunen, maar ook de lidstaten moeten op dit gebied meer inspanningen leveren.

De rol van de Ombudsman van de EU en de commissie verzoekschriften van het Europees Parlement moet worden uitgebreid en hun doeltreffendheid worden vergroot door de oprichting van netwerken van soortgelijke, in de lidstaten bestaande, organen. Deze kunnen geschillen waarbij burgers zijn betrokken en kwesties op het niveau van de EU behandelen. Op die manier kunnen de burgers meer inzicht krijgen in de omvang en de beperkingen van hun rechten in het kader van de Gemeenschapswetgeving en kunnen zij nagaan tot welke autoriteiten in de betreffende lidstaat zij zich bij problemen kunnen wenden. In een aantal uiterst specifieke sectoren zal de hierboven voorgestelde oprichting van Europese regelgevende organen ook bijdragen tot een uniformere toepassing van de regels in de gehele Gemeenschap.

De Unie functioneert als een rechtsstaat. Het is van essentieel belang dat de Commissie een strikte controle uitoefent op de toepassing van de Gemeenschapswetgeving zodat de Unie een realiteit wordt voor het bedrijfsleven en de burgers. De Commissie zal derhalve streng optreden bij inbreuken. In deze context is het belangrijk dat bij schending van de Gemeenschapswetgeving individuele klachten worden ingediend. De Commissie heeft reeds maatregelen goedgekeurd om de interne procedures voor de behandeling van dergelijke klachten te verbeteren en te bespoedigen en deze moeten thans worden gecodificeerd en gepubliceerd.

Bij individuele klachten is een langdurige gerechtelijke procedure tegen een lidstaat niet altijd de meest praktische oplossing. Bij een inbreukprocedure is het vooral de bedoeling de lidstaat die de inbreuk heeft gepleegd, ertoe te verplichten de schending van het Gemeenschapsrecht ongedaan te maken. Maar zelfs na een arrest van het Europees Hof van Justitie moeten de klagers soms bij de nationale rechtbanken aanvullende juridische stappen ondernemen om hun rechten te doen gelden. Om de impact van haar actie op het gebied van de behandeling van klachten te maximaliseren zal de Commissie haar huidige inspanningen heroriënteren. Zij zal de criteria bekendmaken die zij zal hanteren bij de vaststelling van de prioriteiten, met inbegrip van de volgende richtsnoeren:

Prioriteiten bij de behandeling van eventuele schendingen van de Gemeenschapswetgeving

De Commissie zal zich concentreren op:

- de doeltreffendheid en de kwaliteit van de omzetting van de richtlijnen als de meest doeltreffende manier om te voorkomen dat zich in een latere fase individuele problemen voordoen;
- situaties die verband houden met de verenigbaarheid van de nationale wetgeving met fundamentele beginselen van het Gemeenschapsrecht;
- gevallen die ingrijpende gevolgen hebben voor de belangen van de Gemeenschap (bijvoorbeeld grensoverschrijdende implicaties) of voor de belangen die uit hoofde van de wetgeving worden beschermd;
- gevallen waarbij een belangrijk onderdeel van Europese wetgeving herhaaldelijk aanleiding geeft tot problemen bij de implementatie in een lidstaat;
- gevallen die betrekking hebben op de communautaire financiering.

Dergelijke gevallen zouden in het kader van de formele inbreukprocedures prioritair moeten worden behandeld. In andere gevallen kunnen andere maatregelen worden bestudeerd alvorens formele inbreukprocedures worden ingeleid.

Ten slotte zal de Commissie verder met de lidstaten actief van gedachten wisselen over de toepassing van de gemeenschapswetgeving. Het voordeel van een dergelijke dialoog is dat meer informatie wordt verkregen over de manier waarop de regels in de praktijk worden toegepast. Een potentiële inbreuk kan ook sneller worden behandeld dan wanneer bij de rechtbank een volledige procedure moet worden ingeleid en er kan vlugger een oplossing worden gevonden voor de persoon die de klacht heeft ingediend.

ACTIEPUNTEN

De Commissie zal:

- in 2002 jumelages tussen nationale administraties voorstellen om „beste praktijken” uit te wisselen op het gebied van de tenuitvoerlegging van maatregelen in specifieke sectoren — waarbij gebruik zal worden gemaakt van de met de kandidaat-landen opgedane ervaring — om nationale rechtbanken en juristen meer vertrouwd te maken met het Gemeenschapsrecht;
- in 2002 criteria publiceren waarnaar zij zich zal richten om prioriteiten vast te stellen bij haar onderzoeken naar mogelijke inbreuken op het Gemeenschapsrecht;
- de huidige administratieve voorschriften inzake de behandeling van klachten codificeren.

De lidstaten moeten meer inspanningen leveren met het oog op een striktere omzetting en toepassing van de wetgeving. Zij moeten bijdragen tot een betere kennis van de Gemeenschapswetgeving en de nationale rechtbanken aanmoedigen om een actievere rol te spelen bij de controle van de toepassing van de communautaire voorschriften. Zij zouden hun capaciteit op het gebied van geschillenbeslechting moeten verhogen door netwerken van bemiddelaars en ombudsmannen op te richten.

III.3. De bijdrage van de EU aan mondiale governance

De voorstellen in het Witboek werden uitgewerkt tegen de achtergrond van de uitbreiding, maar zij bieden tevens een nuttige bijdrage aan mondiale governance. De Unie moet in de eerste plaats zorgen voor een **succesvolle interne hervorming van haar eigen governance** zodat zij daarna op internationaal niveau **veranderingen kan bepleiten**.

Bovendien moeten de in de Unie nagestreefde doelstellingen inzake vrede, groei, werkgelegenheid en sociale rechtvaardigheid ook in de andere landen worden bevorderd zodat deze doelstellingen daadwerkelijk kunnen worden verwezenlijkt op Europees en mondiaal niveau. De burgers verwachten immers dat de Unie een krachtige rol speelt op het wereldtoneel. Succesvolle internationale actie versterkt de Europese identiteit en het belang van de gemeenschappelijke waarden binnen de Unie.

Bij de toepassing van de governance-beginselen in het kader van de mondiale verantwoordelijkheid van de EU dient de Unie zich meer open te stellen voor de gouvernementele en niet-gouvernementele actoren in andere delen van de wereld. Deze aanpak is reeds een onderdeel van haar strategie voor duurzame ontwikkeling, maar de betrokken actoren moeten zich tegelijkertijd ertoe verbinden representatief te zijn en zij moeten hun verantwoordelijkheid opnemen om de mondiale uitdagingen aan te pakken. De Unie moet de mondiale dimensie in aanmerking nemen door de impact van haar beleid te evalueren, door richtsnoeren vast te stellen voor het gebruik van expertise en door een proactievare benadering van de internationale netwerken.

Door de nadruk te leggen op de mondiale dimensie zal de Unie tijdens multilaterale onderhandelingen krachtiger kunnen optreden. Zij moet streven naar een grotere doeltreffendheid en legitimiteit van de mondiale beleidsvorming en werken aan de modernisering en hervorming op middellange en lange termijn van internationale en multilaterale instellingen. Het doel is de doeltreffendheid van de multilaterale instellingen te vergroten en hun uitvoeringsbevoegdheden uit te breiden. Op korte termijn zou de Unie met andere landen partnerschappen tot stand moeten brengen om de samenwerking en de samenhang tussen de activiteiten van de bestaande internationale organisaties te bevorderen en tot een grotere doorzichtigheid te komen.

Het internationale optreden moet worden aangevuld met nieuwe instrumenten. Talrijke ideeën in dit Witboek kunnen op mondiaal niveau worden getest, zoals een collegiale controle van de vooruitgang die wordt geboekt met het oog op de verwezenlijking van op internationaal niveau afgesproken doelstellingen of de ontwikkeling van co-regulering om aspecten van de nieuwe economie te behandelen. Zoals in de Unie zouden deze benaderingen een aanvulling moeten zijn op succesvolle internationale publiekrechtelijke organisaties, waaronder met name de Wereldhandelsorganisatie en het Internationaal Gerechtshof.

Om deze doelstellingen te bereiken dient de Unie vaker met één stem te kunnen spreken. Zij moet haar vertegenwoordiging in internationale en regionale fora versterken, ook op het gebied van economische en financiële governance en het milieu — ontwikkelings- en mededingingsbeleid. Vaak kunnen en moeten aanzienlijke verbeteringen worden aangebracht in het kader van het huidige Verdrag en dit zou de actie van de Unie op mondiaal niveau veel zichtbaarder maken. Op bepaalde gebieden, zoals financiën, is een wijziging van het Verdrag noodzakelijk.

ACTIEPUNTEN

De Commissie zal:

- bij de ontwikkeling van beleidsvoorstellen met een internationale dimensie de dialoog met de gouvernementele en niet-gouvernementele actoren in derde landen intensiveren;
- het gebruik van nieuwe instrumenten op mondiaal niveau bevorderen als aanvulling op bindende internationale wetgeving;
- in 2002 een discussie op gang brengen over de manier waarop de Unie kan bijdragen tot een uitgebreide hervorming van de multilaterale instellingen en de samenwerking en openheid tussen de internationale organisaties kan bevorderen;
- een herziening van de internationale vertegenwoordiging van de Unie voorstellen in het kader van de bestaande Verdragen zodat zij vaker met één stem kan spreken en zij zal wijzigingen voorstellen tijdens de volgende Intergouvernementele Conferentie.

III.4. Heroriëntatie van de beleidslijnen en de instellingen

Om de Europese Unie dichterbij haar burgers te brengen moeten duidelijke beleidslijnen en doelstellingen worden vastgesteld in het kader van een globale visie van de door de Unie te volgen weg. De burgers moeten een beter inzicht krijgen in het politieke project dat aan de grondslag van de Unie ligt.

Dit is zeker geen gemakkelijke taak. De stapsgewijze integratie die de ontwikkeling van de Unie heeft gekenmerkt leidt er gemakkelijk toe dat het beleid wordt opgesplitst naar sectoren met verschillende doelstellingen en instrumenten. De huidige werkmethoden van de instellingen en de betrekkingen met de lidstaten staan het nodige leiderschap in de weg.

Als gedeeltelijke reactie op deze situatie heeft de Unie intersectorale beleidsagenda's opgesteld zoals in Tampere (1999) voor de kwesties in verband met vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, in Lissabon (2000) voor de economische en sociale hernieuwing tot 2010 of in Göteborg (2001) met een strategie voor duurzame ontwikkeling.

Maar dit volstaat niet. De instellingen en de lidstaten moeten samenwerken om een algemene beleidsstrategie te ontwikkelen. Hiertoe zouden zij de beleidslijnen van de Unie moeten heroriënteren en de werking van haar instellingen aanpassen in het kader van de bestaande Verdragen.

Heroriëntatie van het EU-beleid

De invoering van de euro en de uitbreiding zullen als katalysator werken voor fundamentele wijzigingen. De euro zal binnenkort een tastbare realiteit zijn voor de burgers en zal de zichtbaarheid van de Unie binnen en buiten Europa vergroten. De uitbreiding zal bepaalde problemen opleveren in verband met de grote verschillen tussen rijke en arme landen. Er liggen nieuwe uitdagingen in het verschiep wat het beheer van de buitengrenzen van de Unie en de betrekkingen met onze toekomstige bureu betreft.

Een heroriëntatie van de beleidslijnen betekent dat de Unie **haar doelstellingen op lange termijn duidelijker moet vaststellen**. Deze kunnen, met de algemene doelstelling van duurzame ontwikkeling voor ogen, verschillende elementen omvatten zoals de ontwikkeling van menselijk kapitaal, kennis en vaardigheden, de versterking van de sociale samenhang en het concurrentievermogen, een oplossing voor het milieuprobleem, de ondersteuning van de territoriale diversiteit en het bijdragen tot de regionale vrede en stabiliteit. Door deze heroriëntatie zal meer richting worden gegeven aan het beleid ter voorbereiding van een succesvolle uitbreiding en zal worden vermeden dat de uitbreiding van de Unie tot een verzwakking of verwatering van het bestaande beleid leidt.

Bij de vaststelling van prioriteiten en het streven naar samenhang moeten de instellingen erop toezien dat over toekomstige beleidslijnen geen beslissingen worden genomen waarbij voor uitdagingen op lange termijn wordt uitgegaan van overwegingen op korte termijn. Dit gevaar bestaat wel degelijk aangezien institutionele hervormingen, belangrijke beleidskeuzes, budgettaire onderhandelingen en de uitbreiding kunnen samenvallen. De capaciteit van de Unie om door een samenhangende visie op de toekomst blijk te geven van leiderschap zou hierdoor kunnen worden beïnvloed. De Unie moet verder ervoor zorgen dat zij over de geschikte middelen beschikt om de haar opgelegde taken te vervullen.

Binnen de Commissie werden belangrijke maatregelen genomen om haar capaciteit op het gebied van strategische planning en beleidsvorming te versterken als één van de drie pijlers van de thans aan de gang zijnde administratieve hervormingen. Zulks blijkt elk jaar uit de belangrijke bijdragen van de Commissie om het politieke debat te bevorderen binnen het kader van de doelstellingen van haar vijfjarenstrategie:

- In de aan het begin van elk jaar bekendgemaakte jaarlijkse beleidsstrategie van de Commissie worden strategische prioriteiten voor een periode van twee tot drie jaar vastgesteld. Hierdoor wordt een meer samenhangende benadering op middellange termijn mogelijk en kan worden nagegaan of voldoende middelen beschikbaar zijn.
- De voorzitter van de Commissie geeft bij zijn jaarlijkse presentatie van het werkprogramma van de Unie voor het Europees Parlement een overzicht van de vooruitgang die op het gebied van de strategische prioriteiten van de Commissie is geboekt en geeft aan welke nieuwe uitdagingen in het verschiep liggen. Daarbij komt nog het samenvattend jaarverslag ten behoeve van de Europese Raad, die in het voorjaar plaatsvindt, dat betrekking heeft op het economisch, sociaal en milieubeleid van de Unie.
- Voorts zullen vanaf 2002 in het jaarlijks verslag betreffende de tenuitvoerlegging van het Protocol van Amsterdam inzake evenredigheid en subsidiariteit de belangrijkste doelstellingen van het EU-beleid worden behandeld. In het verslag zal worden nagegaan in hoeverre de Unie bij het nastreven van haar belangrijkste doelstellingen het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel toepast.

Pogingen om tot een doeltreffender debat te komen over de samenhang van het beleid moeten echter gebaseerd zijn op een dialoog die tussen de instellingen wordt gevoerd over de toekomstige doelstellingen en prioriteiten voor de Unie. Bij de voorbereiding van **de Europese Raad** kan de Commissie een uiterst efficiënte rol spelen door beleidsvoorstellen in te dienen en een agenda op lange termijn vast te stellen. Aan deze bijeenkomsten, die thans viermaal per jaar plaatsvinden, nemen de vijftien staatshoofden en regeringsleiders en de voorzitter van de Commissie deel.

De Europese Raad zou, in partnerschap met de Commissie, een belangrijker rol moeten spelen bij het vaststellen van de richting die de Unie moet uitgaan en zou zich moeten beperken tot de behandeling van de hoofdlijnen van het EU-beleid. Dat in de Europese Raad een consensus is vereist betekent vaak dat de besluitvorming wordt bepaald door de nationale belangen op beleidsterreinen waarop de Raad kan en moet beslissen met een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten. Dit is een voorbeeld van het onvermogen van de Raad om, in het kader van de communautaire methode, op het gebied van de besluitvorming zijn politieke verantwoordelijkheid te nemen.

Heroriëntatie van de instellingen

Om een efficiënter beleid te kunnen voeren moet de Unie de communautaire methode nieuw leven inblazen. Alle betrokken partijen zouden zich moeten concentreren op hun kernactiviteiten: de Commissie neemt beleidsinitiatieven en legt het beleid ten uitvoer; de Raad en het Europees Parlement beslissen over wetgeving en begrotingen — telkens dit in de Raad mogelijk is met gekwalificeerde meerderheid van stemmen —, de Europese Raad geeft politieke richtsnoeren en het Europees Parlement controleert de uitvoering van de begroting en van het beleid van de Unie.

Dit betekent een andere manier van werken voor de instellingen. Op korte termijn kan reeds veel worden verwezenlijkt zonder wijziging van de bestaande Verdragen. Er moeten meer inspanningen worden geleverd om de samenhang te garanderen van de werkzaamheden van verschillende sectorale raden. De **Raad van ministers**, in het bijzonder de Raad Algemene Zaken bestaande uit de ministers van Buitenlandse Zaken, is niet meer in staat politieke richtsnoeren te geven en te bemiddelen tussen de sectorale belangen. Dit is met name het geval indien de Raad geschillen tussen nationale ministers moet beslechten en zij over EU-voorstellen een standpunt moeten innemen. De Raad heeft zelf reeds enige veranderingen aangebracht in zijn manier van werken. In de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Göteborg werd opnieuw aangedrongen op een doeltreffende coördinatie van de verschillende samenstellingen van de Raad. Iedereen is het erover eens dat tot dusver slechts langzaam vooruitgang is geboekt.

De tijd is gekomen om te erkennen dat in de Unie een verschuiving heeft plaatsgevonden van diplomatie naar democratie met een beleid dat diep doordringt in de nationale maatschappij en het dagelijkse leven. De Raad moet zijn capaciteit ontwikkelen om alle aspecten van het EU-beleid zowel binnen de Raad als in de lidstaten te coördineren. Op die manier zou de Europese Raad opnieuw zijn activiteiten opnieuw kunnen concentreren op het vaststellen van strategische doelstellingen en op een efficiënter toezicht op de manier waarop de Unie deze doelstellingen verwezenlijkt.

Het **Europees Parlement en alle nationale parlementen** van de Unie en de kandidaat-landen moeten zich meer inspannen om het openbaar debat over de toekomst van Europa en haar beleid te stimuleren⁽¹⁹⁾. De onderlinge samenhang tussen de veranderingen die zich op nationaal niveau voordoen, de beleidslijnen van de EU en de mondiale ontwikkelingen kan niet alleen in Brussel worden opgevangen. Deze veranderingen moeten in een nationale context en in elk nationaal parlement worden besproken. De Commissie zou het ten eerste op prijs stellen indien het Europees Parlement en de nationale parlementen samen openbare debatten over het beleid van de Unie zouden organiseren.

Bovendien moet het Europees Parlement zijn controle over de uitvoering van het EU-beleid en de tenuitvoerlegging van de begroting versterken. De aandacht moet eerder naar de controle op de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen gaan dan naar details. De terreinen waarop de medebeslisingsprocedure van toepassing is, moeten worden herzien om de rol van het Europees Parlement te versterken.

De **Commissie** moet zich concentreren op de taken die haar uit hoofde van het Verdrag zijn opgelegd, d.w.z. beleidsinitiatieven nemen, het beleid ten uitvoer leggen, optreden als hoedster van het Verdrag en de Gemeenschap op internationaal niveau vertegenwoordigen. De in dit Witboek voorgestelde maatregelen, met inbegrip van een intensievere dialoog met Europese en nationale organisaties van regionale en lokale overheden, een beter en breder overleg met de civiele maatschappij, een doeltreffender gebruik van deskundigenadvies en een betere effectbeoordeling zullen bijdragen tot een betere kwaliteit van de beleidsvoorstellen.

⁽¹⁹⁾ De lidstaten moeten beste praktijken uitwisselen over de toepassing van het Protocol bij het Verdrag van Amsterdam over de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.

Door samenhang tussen Europese en mondiale governance zou de Unie vaker met één stem kunnen spreken. Het vaststellen van prioriteiten voor de behandeling van klachten over schendingen van het gemeenschapsrecht zal de impact van de werkzaamheden van de Commissie als hoedster van de Verdragen maximaliseren.

De voorstellen om de Gemeenschapswetgeving nog meer te vereenvoudigen, een verbetering van de regelgeving door een grotere diversiteit van de beleidsinstrumenten en het gecombineerde gebruik daarvan en tripartiete contractuele regelingen zullen leiden tot een efficiëntere tenuitvoerlegging van het beleid. Doordat steeds meer een beroep zal worden gedaan op de regelgevende organen zal het beleid ook in specifieke gevallen beter worden toegepast en zal worden vermeden dat voor al te technische taken personeel van de Commissie moet worden ingeschakeld.

In die geest heeft de Commissie reeds een mededeling voorgesteld alsmede een verordening waarin het kader wordt vastgesteld voor de werkzaamheden van „uitvoerende” organen die onder toezicht van de Commissie staan. Dit betekent dat voor het beheer van programma's eerder gebruik zal worden gemaakt van externe uitvoerende organen dan van personeel van de Commissie.

Ook moet duidelijker worden gesteld wie verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van het beleid. Dit is een voorafgaande voorwaarde om het EU-systeem zichtbaarder en betrouwbaarder te maken voor alle Europese burgers.

De hoofdverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid en van de wetgeving door de goedkeuring van uitvoeringsverordeningen of besluiten ligt normaliter bij de Commissie. De voorwaarden waaronder de Commissie deze uitvoeringsmaatregelen goedkeurt, moeten worden herzien.

Dit alles zou uiteindelijk moeten leiden tot een situatie waarin

- de wetgevende macht de voorwaarden en beperkingen bepaalt die voor de Commissie gelden bij de uitoefening van haar uitvoerende taak; en
- een eenvoudig wettelijk mechanisme dat de Raad en het Europees Parlement, als wetgevende macht, in staat stelt om — uitgaande van beginselen zoals in de wetgeving vastgesteld én van beleidsrichtsnoeren — toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van de Commissie.

Op die manier kan de besluitvorming eenvoudiger, sneller en duidelijker worden, kan beter worden bepaald waar de verantwoordelijkheden liggen en kunnen de Raad en het Europees Parlement een politiek oordeel vellen over de manier waarop het uitvoeringsproces verloopt.

Indien aan deze richtsnoeren gevolg wordt gegeven, moet worden nagegaan of het nog zin heeft bepaalde bestaande comités, met name regelgevende en beheerscomités⁽²⁰⁾, te handhaven. Daarom moet het voortbestaan van dergelijke comités opnieuw worden bekeken en geëvalueerd. Bij deze evaluatie moet rekening worden gehouden met de behoefte aan deskundigenadvies voor de tenuitvoerlegging van het EU-beleid.

Door deze aanpassing van de verantwoordelijkheid van de instellingen, waarbij de twee wetgevende organen controle uitoefenen op de uitvoeringsbevoegdheid, en door de evaluatie van de bestaande regelgevende en beheerscomités, wordt ook geraakt aan de delicate kwestie van het machtsevenwicht tussen de instellingen. Dit zou betekenen dat artikel 202 van het Verdrag, waarin wordt bepaald dat enkel de Raad de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie aan bepaalde voorwaarden kan onderwerpen, wordt gewijzigd. Hoe dan ook is dit artikel achterhaald aangezien de medebeslissingsprocedure de Raad en het Europees Parlement op voet van gelijkheid plaatst wat betreft de goedkeuring van wetgeving op talrijke terreinen. Bijgevolg zouden de Raad en het Europees Parlement een gelijke rol spelen bij het toezicht op de manier waarop de Commissie haar uitvoerende taak verricht. De Commissie is voornemens om, met het oog op de volgende Intergouvernementele Conferentie, een debat over dit onderwerp op gang te brengen.

⁽²⁰⁾ Comités bestaande uit administraties van de lidstaten die de Commissie bijstaan bij de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden (zie Besluit 1999/468/EG, besluit comitologie).

ACTIEPUNTEN

De Commissie zal:

- gebruik maken van haar initiatiefrecht om de debatten meer op de samenhang van het beleid en op het vaststellen van langetermijndoelstellingen toe te spitsen. Zij zou hierbij uitgaan van de inspanningen die momenteel worden geleverd op het gebied van strategische planning en verslaglegging;
- tijdens de volgende Intergouvernementele Conferentie voorstellen indienen om de uitvoeringsverantwoordelijkheid van de Commissie te heroriënteren en tegelijkertijd de controle te stroomlijnen die door de Raad en het Europees Parlement wordt uitgeoefend op de manier waarop de Commissie van haar uitvoeringsbevoegdheden gebruik maakt.

De Raad zou de coördinatie tussen zijn verschillende samenstellingen alsmede zijn capaciteit om politieke richtsnoeren te geven moeten verbeteren en moeten zorgen voor meer samenhang tussen de acties van de Europese Unie en van de lidstaten.

De Europese Raad zou zich meer moeten toelagen op de ontwikkeling van de strategische doelstellingen van de Unie.

De Europese en de nationale parlementen zouden een centrale rol moeten spelen om het openbaar debat over de toekomst van Europa en over de communautaire beleidslijnen te stimuleren.

IV. GOVERNANCE EN DE TOEKOMST VAN EUROPA

De Unie staat voor de opgave om het Europese politieke proces te vernieuwen. De vragen die in dit Witboek worden gesteld en de antwoorden die worden aangereikt, houden verband met die vernieuwing. Met dit Witboek begint een proces dat een antwoord biedt op de ontgoocheling van veel Unie-burgers. Het gebrek aan politieke betrokkenheid is niet alleen een Europees probleem, het doet zich ook voor op mondiaal, nationaal en lokaal niveau. Maar voor de Unie weegt het bijzonder zwaar. Gezien de verregaande integratie die al tot stand is gekomen, hebben de mensen ten opzichte van de Unie dezelfde verwachtingen als ten opzichte van de nationale politiek en politieke instellingen. Maar de Unie kan niet op dezelfde manier beleid ontwikkelen als een nationale overheid; zij moet partnerschappen opbouwen en heeft met een breed scala van actoren te maken. Verwachtingen moeten op een andere manier worden waargemaakt.

Uitgangspunt bij ons streven is hetzelfde beginsel dat vanaf de oprichting van de Europese Gemeenschap centraal heeft gestaan bij de integratie: integratie van de burgers van Europa, met volledige inachtneming van ieders nationale identiteit. De voorgestelde hervormingen kunnen worden verwezenlijkt als de Unie de oorspronkelijke geest van de EU-verdragen opnieuw weet op te roepen en de flexibiliteit die daarin wordt geboden, ten volle benut.

De voorstellen in dit Witboek steunen op vijf beginselen — **openheid, participatie, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid en samenhang**. Deze beginselen kunnen voor de Unie als leidraad dienen bij de organisatie van haar manier van werken en bij het tot stand brengen van hervormingen in het kader van het huidige Verdrag, maar zij dienen ook als richtingaanwijzers in het debat over de toekomst van Europa.

Samen leiden zij tot een betere toepassing van het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in dit Witboek veel belang wordt gehecht aan het gebruik van de juiste combinatie van instrumenten om het gevoerde beleid af te stemmen op de doelstellingen, aan het beperken van wetgeving tot de kernaspecten en aan het werken met contracten om meer rekening te houden met lokale omstandigheden.

Nu en later: een kwestie van politieke wil

Uitgaande van deze beginselen, zullen de voorstellen in dit Witboek:

- **structuur brengen in de betrekkingen van de EU met de civiele maatschappij.** Een gedragscode voor overleg zal duidelijk maken hoe de verantwoordelijkheden liggen, waardoor alle partners beter kunnen worden aangesproken op hun handelen. Het zal leiden tot meer samenspraak en bijdragen aan de openheid van de georganiseerde civiele maatschappij;
- **meer gebruik maken van de vaardigheden en praktische ervaring van regionale en lokale actoren.** Dit is in de eerste plaats iets waaraan de nationale autoriteiten op basis van de nationale wetgeving en bestuurlijke regelingen kunnen werken. Tegelijkertijd zou de Unie meer gebruik moeten maken van de bestaande ruimte voor flexibiliteit om de manier waarop het Europese beleid in het veld wordt toegepast, te verbeteren;
- **vertrouwen wekken bij het publiek in de manier waarop beleidsmakers gebruik maken van advies van deskundigen.** Het multidisciplinaire deskundigensysteem van de Unie zal meer open komen te staan voor kritische kanttekeningen van en discussie met het publiek. Dat is nodig om de problemen, risico's en ethische kwesties die wetenschap en technologie oproepen, te beheersen;
- **bijdragen tot een heldere formulering van de EU-beleidsdoelstellingen en de doeltreffendheid van het EU-beleid verbeteren** doordat gebruik wordt gemaakt van een combinatie van formele wetgeving, niet-wetgevende instrumenten en zelfregulering om deze doelstellingen te verwezenlijken;
- **de voorwaarden vaststellen voor de oprichting van regelgevende EU-organen.** Deze organen kunnen de doeltreffendheid en de zichtbaarheid van de EU-wetgeving in de ogen van het bedrijfsleven en het publiek vergroten door besluiten op ingewikkelde en technische gebieden dichter bij de betrokken sectoren te brengen;
- **leiden tot een heroriëntatie van de rol en de verantwoordelijkheden van de instellingen.** Daardoor kunnen de burgers hun politieke leiders en de instellingen gemakkelijker aanspreken op de besluiten die de Unie neemt.

Voor deze maatregelen zijn nieuwe verdragen niet noodzakelijk. Het is in de allereerste plaats **een kwestie van politieke wil**. Het is een onderdeel van een breder proces. De werking van de Unie veranderen vraagt niet alleen om de inzet van de Commissie, maar ook van alle andere betrokkenen, met name van de Raad, het Europees Parlement, de lidstaten en de Europese burgers.

Door de governance intern aan te passen, zal de Unie beter in staat zijn bij te dragen aan nieuwe vormen van mondiale governance. Beleid en mondiale instellingen moeten inspelen op de zaken die het publiek bezighouden.

Heroriëntatie van de instellingen van de Unie

Maar wat zal er werkelijk veranderen als deze voorstellen ten uitvoer gebracht worden? De kern van de voorgestelde hervorming van de governance wordt gevormd door de heroriëntatie van de instellingen — de Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Dat moet ertoe leiden dat:

- **de Commissie meer gericht gebruik maakt van haar initiatiefrecht.** Meer raadpleging en grotere betrokkenheid, meer openheid over het gebruik van deskundig advies en een andere vorm van middellangetermijnplanning zullen de Commissie in staat stellen kritischer te kijken naar de vraag om nieuwe beleidsinitiatieven van de instellingen en belangengroepen. Zij zal beter in het algemene Europese belang kunnen handelen;

- **de EU-wetgeving wordt teruggebracht tot essentiële beginselen en een kader waarin wordt aangegeven hoe deze moeten worden toegepast.** In dit Witboek wordt geschetst hoe de Raad en het Europees Parlement zich meer kunnen bezighouden met de politieke richting en de inhoud van het beleid, terwijl zij de tenuitvoerlegging overlaten aan de uitvoerende macht. Maar tegelijkertijd zou de controle van beide instellingen op de manier waarop de Commissie haar uitvoerende taken verricht, moeten worden gestroomlijnd;
- **de nationale actoren meer worden betrokken bij de vorming en de toepassing van communautaire regels en programma's.** Dit vloeit voort uit de voorstellen inzake dialoog, decentralisatie, nauwere samenwerking tussen overheden, en een striktere toepassing van het Gemeenschapsrecht. En hoe groter de betrokkenheid van nationale en regionale actoren bij het Europese beleid, hoe meer zij bereid zullen zijn het publiek over dit beleid te informeren.

Deze heroriëntatie van de rol van de instellingen is een belangrijk aspect van de voorbereiding van een succesvolle uitbreiding.

Een nieuwe communautaire methode als model voor de toekomst

De voorstellen in het Witboek en het vooruitzicht van verdere uitbreiding leiden in dezelfde richting: een **versterking van de communautaire methode**. Dat houdt in dat ervoor moet worden gezorgd dat de Commissie beleid voorstelt en uitvoert, de Raad en het Europees Parlement besluiten nemen, en de nationale en regionale actoren worden betrokken bij het beleidsvormingsproces van de EU.

De communautaire methode heeft bijna een halve eeuw goed gewerkt. Dat kan zo blijven, maar dan moet ze wel worden aangepast aan de huidige situatie.

Omdat dit Witboek ingaat op de consequenties van een betere vorm van Europese governance voor de instellingen, speelt het een rol in het debat over de toekomst van Europa. Bij de hervorming van de Europese governance wordt ook de richting aangegeven voor toekomstige verdragswijzigingen bij de volgende Intergouvernementele Conferentie. Het Witboek schetst de contouren van een model voor de toekomstige politieke organisatie van de Unie:

- Met de **verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende en de uitvoerende macht**, is dit model geënt op dat van de nationale democratieën. Op Europees niveau maakt de splitsing van deze twee rollen het gemakkelijker om het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel toe te passen. In verband met een geleidelijke uitbreiding van de gebieden waarop besluiten door de Raad en het Europees Parlement samen worden genomen (de zogeheten medebeslissingsprocedure), zouden deze twee instellingen een gelijke rol moeten spelen. Dat is niet het geval bij het huidige Verdrag. Tegelijkertijd kan de Commissie dankzij deze verduidelijking de volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoerende taken op zich nemen.
- Er moeten **duidelijke beginselen komen voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten**. In de eerste plaats om antwoord te geven op de door het publiek veel gestelde vraag „wie doet wat in Europa?” Voor dat antwoord is een gemeenschappelijke visie nodig. In het Witboek wordt een tastbaar Europa geschetst dat volop in ontwikkeling is; een Unie die is gebaseerd op governance op verschillende niveaus, waarin een ieder op basis van zijn of haar capaciteiten of kennis bijdraagt tot het welslagen van het gehele project. In een systeem dat is opgebouwd uit verschillende niveaus is het van wezenlijk belang heldere regels op te stellen voor de manier waarop bevoegdheden worden gedeeld — niet gescheiden; alleen met deze niet-exclusieve visie kunnen de belangen van alle lidstaten en alle burgers van de Unie goed worden gediend.

Dit Witboek brengt een proces op gang dat beantwoordt aan de verwachtingen van de burgers van de Unie. Het kan hun doen inzien dat de Unie kan worden beschouwd als een instrument waarmee zij veranderingen tot stand kunnen brengen. De discussies over deze hervormingen zullen nu worden voortgezet, ook in het ruimere kader van het hervormingsproces waartoe de Europese Raad van Laken de aanzet zal geven, en waaraan de Commissie actief zal bijdragen.