



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.6.2002
COM(2002) 277 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Raadplegingsdocument: Naar een krachtiger cultuur van raadpleging en dialoog -
Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de
betrokken partijen door de Commissie**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Raadplegingsdocument: Naar een krachtiger cultuur van raadpleging en dialoog -
Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de
betrokken partijen door de Commissie**

Ontwerp

Raadplegingsdocument

Naar een krachtiger cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie

I. Inleiding

Er zijn verschillende vormen van interactie tussen de Europese instellingen en de maatschappij:

- in de eerste plaats interactie via het Europees Parlement waarin de vertegenwoordigers van de Europese burgers zetelen;
- interactie door de geïnstitutionaliseerde adviesorganen van de EU (Economisch en Sociaal Comité en Comité van de Regio's), op basis van de hen uit hoofde van de Verdragen toegekende rol;
- interactie door minder formele rechtstreekse contacten met de betrokken partijen.

In haar Witboek over Europese governance heeft de Commissie zich ertoe verbonden bij te dragen tot een versterking van een cultuur van overleg en dialoog in de EU.

Dit document inzake raadpleging van de betrokken partijen is erop gericht concrete vorm te geven aan deze verbintenis van de Commissie. Het is tegelijkertijd een rechtstreekse bijdrage tot het Actieplan voor een betere regelgeving en een nieuwe strategie om de impact te evalueren die beide tegelijkertijd door de Commissie zijn goedgekeurd.

Breed overleg door de Commissie is geen nieuw verschijnsel aangezien zij reeds geruime tijd externe partijen bij haar beleidsvorming betreft. Voor nagenoeg alle beleidsterreinen maakt de externe raadpleging deel uit van de beleidsvorming.

De voordelen van openstelling voor externe bijdragen worden thans reeds algemeen erkend. Tot dusver beschikte de Commissie nog niet over een voor al haar diensten gemeenschappelijke strategie. Elke dienst heeft eigen mechanismen en methoden om de respectieve sectorale belangengroepen te raadplegen. Hoewel hierdoor ongetwijfeld talrijke voorbeelden kunnen worden gegeven van goede betrekkingen tussen de Commissie en de belangengroepen is men thans, zowel binnen de Commissie als bij de geraadpleegde groepen, van mening dat dit proces meer samenhang moet vertonen. De reacties van de betrokken partijen op het Witboek over governance bevestigen dit¹.

¹ Deze reacties zijn te vinden op de website "governance" van de Commissie op: http://europa.eu.int/comm/governance/index_nl.htm

In dit document worden enkele essentiële beginselen uiteengezet die de betrekkingen van de Commissie met de betrokken partijen moeten regelen en wordt voor de raadplegingsprocessen een reeks minimumnormen voorgesteld.

Het is de bedoeling dat dit document garandeert dat alle betrokken partijen op een adequate manier worden geraadpleegd.

De belangrijkste doelstellingen van de voorgestelde benadering kunnen als volgt worden samengevat:

- bijdragen tot een grotere betrokkenheid van de partijen door een transparanter raadplegingsproces waardoor de Commissie een grotere verantwoordingsplicht krijgt.
- algemene beginselen en normen vaststellen om de Commissie in staat te stellen haar raadplegingsprocedures te rationaliseren en op een pertinente en systematische wijze toe te passen.
- een coherent raadplegingskader tot stand brengen dat echter flexibel genoeg is om rekening te kunnen houden met de specifieke vereisten van de diverse belangengroepen en met de behoefte om voor elk beleidsvoorstel adequate raadplegingsstrategieën uit te werken.
- het uitwisselen van beproefde methoden binnen de Commissie verbeteren en zodoende van elkaar leren.

Dit document zal ter raadpleging op internet worden gepubliceerd. Meer details over de manier waarop de betrokken partijen aan deze raadpleging kunnen deelnemen, zijn opgenomen in deel V.

II. Bedoeling van de raadplegingsprocessen van de Commissie

Raadpleging: een voor alle betrokkenen gunstige strategie

De raadplegingsmechanismen maken gedurende de gehele wetgevingsprocedure deel uit van de activiteiten van alle Europese instellingen, d.w.z. vanaf de fase van de beeldvorming, die een voorstel van de Commissie voorafgaat, tot de definitieve goedkeuring door de wetgever en de uitvoering. Naar gelang van de besproken problematiek bieden deze raadplegingen vertegenwoordigers van de regionale en lokale autoriteiten, maatschappelijke organisaties, ondernemingen en verenigingen van ondernemingen, betrokken burgers, academici en deskundigen alsmede de betrokken partijen in derde landen de gelegenheid een eigen bijdrage te leveren.

Wat de geïnstitutionaliseerde raadplegingsmechanismen betreft worden de Commissie, het Parlement en de Raad bijgestaan door speciale geïnstitutionaliseerde adviesorganen zoals het Economisch en Sociaal Comité (ESC) en het Comité van de Regio's (CvdR). De Commissie is van oordeel dat deze organen moeten worden aangemoedigd om een meer proactieve rol te spelen en zij heeft hiertoe de nodige stappen ondernomen (zie deel III).

De essentiële rol van deze adviesorganen betekent echter niet dat er geen directe contacten kunnen zijn tussen de Commissie en de belangengroepen. Op brede schaal overleg voeren is immers een van aan de Commissie uit hoofde van de Verdragen opgelegde taken en draagt

bovendien ertoe bij dat deugdelijke voorstellen aan de wetgever worden voorgelegd. Dit stemt volledig overeen met het rechtskader van de Europese Unie waarin wordt gesteld dat *"de Commissie, alvorens wetgevingsteksten voor te leggen, breed overleg dient te voeren en, telkens al dat dienstig is, overlegdocumenten moet publiceren"*.²

Breed overleg is derhalve verenigbaar met het begrip "representatieve democratie". Het is duidelijk dat het besluitvormingsproces in de EU allereerst wordt gelegitimeerd door de gekozen vertegenwoordigers van de Europese volkeren. Het Europees Parlement stelt het als volgt in zijn resolutie betreffende het Witboek inzake governance³: *"De raadpleging van de betrokken actoren [...] kan alleen maar een aanvulling op en geen vervanging van de procedures en beslissingen van wetgevende en democratische gelegitimeerde instellingen zijn; in de wetgevingsprocedures kunnen alleen de Raad en het Parlement als wetgever verantwoordelijke beslissingen nemen [...]"*. De Commissie gaat dus ervan uit dat aan de betrokken partijen de mogelijkheid moet worden geboden om hun mening te uiten, maar niet om te beslissen.

Anderzijds moet ermee rekening worden gehouden dat voor alle bij de raadplegingsprocessen betrokken partijen een adequate en billijke behandeling moet worden gegarandeerd. De Commissie heeft met name onderstreept dat zij voornemens is *"het risico te verminderen dat beleidsmakers slechts naar één kant van de zaak luisteren of dat bepaalde groepen bevoorrechte toegang verwerven[...]"*.⁴

Het is de bedoeling dat het in dit document voorgestelde kader ertoe bijdraagt dat een dergelijk risico wordt vermeden.

Door haar raadplegingstaak uit te voeren garandeert de Commissie dat haar voorstellen technisch leefbaar en in de praktijk uitvoerbaar zijn en dat zij gebaseerd zijn op een bottom-up-benadering. Efficiënte raadpleging heeft derhalve een tweeledig doel, namelijk de kwalitatieve verbetering van het beleid en een grotere deelname van de betrokken partijen en het publiek in het algemeen. Transparante, doorzichtige en coherente raadplegingen door de Commissie hebben een ander voordeel. Niet alleen wordt het algemeen publiek in grotere mate bij de besluitvorming betrokken, ook de wetgever heeft meer mogelijkheden om de activiteiten van de Commissie te evalueren (bijvoorbeeld aan de hand van documenten waarin het resultaat van de raadplegingen wordt samengevat).

De specifieke rol van de maatschappelijke organisaties

Hoewel de doelgroepen verschillen naargelang van de omstandigheden moet de Commissie steeds erop toezien dat bij haar raadplegingsprocedures alle relevante belangengroepen in de maatschappij hun standpunt kunnen uiteenzetten.

In deze context spelen de maatschappelijke organisaties een belangrijke rol doordat zij breed overleg over de voorgestelde strategieën vergemakkelijken. Om die reden heeft de Commissie in haar Witboek over Europese governance erop aangedrongen dat deze organisaties bij het raadplegingsproces worden betrokken. De Commissie moedigt in het bijzonder op Europees niveau een coherente benadering aan ten aanzien van de vertegenwoordigers van de maatschappelijke organisaties.

² Protocol (nr. 7) betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel bij het Verdrag van Amsterdam.

³ A5-0399/2001.

⁴ Witboek inzake Europese governance.

Deze specifieke rol van de maatschappelijke organisaties in de moderne democratieën is nauw verbonden met het grondrecht van de burgers om zich te verenigen met het oog op een gemeenschappelijk doel zoals is bepaald in artikel 12 van het Europees Handvest van de grondrechten.⁵ De aansluiting bij een vereniging biedt de burger de mogelijkheid van een actieve deelname naast die welke wordt geboden door politieke partijen of verkiezingen.

Witboek inzake Europese governance

"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 burgers tegemoet te komen. [...] 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 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".

In dit opzicht kunnen uit het feit dat er geen gemeenschappelijke of wettelijke bepaling is van het begrip "maatschappelijke organisaties" een aantal moeilijkheden voortvloeien. De term kan echter worden gebruikt om te verwijzen naar een reeks organisaties zoals de arbeidsmarktactoren (d.w.z. vakbonden en werknemersorganisaties - de "sociale partners"); organisaties die de sociale en economische actoren vertegenwoordigen en die geen sociale partners zijn in de strikte zin van het woord (bijvoorbeeld consumentenorganisaties), NGO's (niet-gouvernementele organisaties) waarin mensen verenigd zijn die zich voor een gemeenschappelijke zaak inzetten zoals milieuorganisaties, mensenrechtenorganisaties, liefdadigheidsinstellingen, onderwijs- en opleidingsorganisaties, enz., CBO's (community-based organisations, d.w.z. organisaties die aan de basis van de samenleving zijn ontstaan en die specifiek op hun leden gerichte doelstellingen nastreven), bijvoorbeeld jongerenorganisaties, gezinsbonden en alle organisaties die burgers betrekken bij het lokale en gemeentelijke bestuur; religieuze gemeenschappen.⁶

Deze beschrijving groepeerd uiteraard de belangrijkste structuren van de maatschappij buiten de overheidsorganen en de overheidsadministratie, met inbegrip van de economische actoren die over het algemeen niet worden beschouwd als zijnde een onderdeel van de zogenaamde derde sector of van NGO's. Uit deze veelomvattende omschrijving blijkt duidelijk dat het begrip "maatschappelijke organisatie" sterk verankerd is in de democratische tradities van de lidstaten van de Unie.

III. Verbetering van de raadplegingsprocedures van de Commissie - Een permanent proces

De Commissie begint niet op nul wanneer het erom gaat de diverse partijen bij het raadplegingsproces te betrekken. In de afgelopen jaren heeft zij een reeks maatregelen genomen om dit proces te verbeteren. Hierna volgen enkele voorbeelden.

De Commissie zal dit proces in de toekomst voortzetten. Zo heeft zij zich op een voor de Europese burgers essentieel gebied verbonden tot de tenuitvoerlegging van het Verdrag van

⁵ "Eenieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging op alle niveaus, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied (...)".

⁶ Deze beschrijving stemt overeen met de analyse van het Economisch en Sociaal Comité in zijn advies "De rol en bijdrage van de maatschappelijke organisaties bij de opbouw van Europa" (PB C 329 van 17 november 1999, blz. 30).

de VN/ECE betreffende toegang tot informatie, publieke inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (het Verdrag van Aarhus).⁷

Een meer proactieve rol voor de geïnstitutionaliseerde adviesorganen

In de inleiding werd reeds erop gewezen dat het Economisch en Sociaal Comité (ESC) en het Comité van de Regio's (CvdR) een belangrijke rol spelen in het raadplegingsproces zoals vastgesteld in de Verdragen. Als geïnstitutionaliseerde adviesorganen van de EU staan zij voor een sterk verankerde raadplegingstraditie. De Commissie zou graag gebruikmaken van hun ervaring en moedigt hen aan om een proactievere rol te spelen.

In 2001 heeft de Commissie dan ook met zowel het Economisch en Sociaal Comité als het Comité van de Regio's een samenwerkingsprotocol gesloten om te garanderen dat zij een actievere rol spelen als tussenpersoon tussen respectievelijk de georganiseerde civiele maatschappij (ESC) en de regionale overheden (CvdR). Wat het ESC betreft, beantwoordt deze nieuwe benadering uiterst goed aan de geest van het Verdrag van Nice. In deze tekst wordt de rol van het ESC in het communautair kader uitgebreid aangezien wordt gesteld dat "het zal bestaan uit vertegenwoordigers van de verschillende economische en sociale componenten van de georganiseerde civiele maatschappij".

Binnen de Commissie zullen deze protocollen ten uitvoer worden gelegd⁸ op basis van een interne handleiding voor de diensten van de Commissie.

Overeenkomstig de protocollen zal in de nabije toekomst aan deze organen worden gevraagd namens de Commissie raadplegingen te organiseren. Dit betekent dat in onderling overleg zal moeten worden nagegaan hoe zij kunnen toetreden tot het in dit document vastgestelde kader.

Open raadplegingsprocedures

De Commissie raadpleegt het grote publiek op basis van documenten zoals groenboeken, witboeken en mededelingen. In het kader van deze open raadplegingen kunnen alle betrokken personen of partijen hun bijdrage leveren overeenkomstig de strategie van de Commissie om zoveel mogelijk instanties bij de raadpleging te betrekken.

Dit betekent echter dat er een aantal praktische moeilijkheden zijn waarover de Commissie zich thans bezint. Een open raadpleging geeft over het algemeen aanleiding tot een groot aantal opmerkingen die vaak met moeite of zelfs helemaal niet kunnen worden verwerkt. De Commissie heeft in het kader van haar initiatief inzake interactieve beleidsvorming een speciaal instrument ontwikkeld dat on line beschikbaar is en tot de oplossing van het probleem kan bijdragen.

⁷ Bijkomende uitvoeringsmaatregelen die eventueel op Gemeenschapsniveau noodzakelijk zijn, worden momenteel in overweging genomen.

⁸ De tenuitvoerlegging van deze protocollen zal met name verzoeken om verkennende adviezen over transversale kwesties in het kader van de strategische prioriteiten van de Commissie omvatten alsmede een systematische raadpleging over groen- en witboeken; een uitbreiding van de ad hoc-samenwerking (hoorzittingen, gemeenschappelijke vergaderingen, andere evenementen).
Wat het ESC betreft, kunnen eventueel ook andere bijdragen in overweging worden genomen zodat zijn rol in het kader van de dialoog met de civiele maatschappij kan worden versterkt.

Initiatief inzake interactieve beleidsvorming

Op 3 april 2001 hechtte de Europese Commissie haar goedkeuring aan een mededeling inzake interactieve beleidsvorming (C(2001)1014) dat gericht is op een verbetering van de governance. Het is hierbij de bedoeling gebruik te maken van internet om de reacties van het grote publiek te vergaren en te analyseren en daarvan uit te gaan bij de beleidsvorming in de Europese Unie. Dit initiatief is een van de instrumenten waardoor de Commissie, als moderne administratie, in staat zal zijn sneller en efficiënter te reageren op de verzoeken van de burgers, de consumenten en het bedrijfsleven.

Het initiatief inzake interactieve beleidsvorming omvat de ontwikkeling van twee op internet gebaseerde mechanismen waardoor de Commissie beter de impact (of het gebrek aan impact) van het EU-beleid zal kunnen evalueren op grond van:

- een feedbackmechanisme aan de hand waarvan de spontane reacties van het grote publiek kunnen worden verzameld. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van reeds bestaande netwerken en contactpunten om continu toegang te hebben tot de mening en ervaring van economische actoren en burgers van de Unie.
- een raadplegingsmechanisme waarmee de reacties op nieuwe initiatieven kunnen worden opgevangen en snel en op een gestructureerde manier kunnen worden opgeslagen. Dit impliceert de oprichting van permanente panels, zoals het Business Test Panel, om deze standpunten te evalueren.

Gerichte raadplegingsprocedures

Voor een efficiënte raadpleging dienen de meest geschikte raadplegingskanalen te worden vastgesteld. Daarom moeten de doelgroepen duidelijk worden gedefinieerd.

Voorbeelden van dergelijke gerichte raadplegingsmechanismen zijn de officieel door de Commissie opgerichte formele raadplegingsorganen of andere gestructureerde raadplegingsgroepen alsmede raadplegingen *ad hoc* (bijvoorbeeld hoorzittingen) waarop vertegenwoordigers van de sectorale belangengroepen en het betrokken publiek worden uitgenodigd.⁹

Door hun aard verschaffen deze organen een geprivilegieerde toegang tot het beleidsvormingsproces van de Commissie. Een minimale vereiste voor een transparante governance is dan ook dat deze bestaande raadplegingsmechanismen meer in het licht worden gesteld. Een databank van deze organen is beschikbaar op internet, met inbegrip van informatie over hun bevoegdheden, samenstelling en werkmethoden.

⁹ Op het gebied van de financiële diensten heeft de Commissie, op basis van een resolutie over een efficiëntere regulering van de effectenmarkten die in maart 2001 door de Europese Raad van Stockholm werd goedgekeurd, een vroegtijdig, breed en schematisch raadplegingsproces opgezet voor de goedkeuring van wetgeving en technische uitvoeringsmaatregelen.

CONECCS

De informatie over de formele en gestructureerde adviesorganen is opgenomen in een databank¹⁰, CONECCS (*Consultation, the European Commission and Civil Society*). Het doel is informatie te verstrekken over comités en andere adviesorganen waarop de Commissie een beroep doet om de maatschappelijke organisaties op een formele of structurele manier te raadplegen.

Op de CONECCS-website van de Europa server kan tevens informatie worden gevonden over maatschappelijke organisaties zonder winstoogmerk op Europees niveau. Deze lijst van organisaties is samengesteld op vrijwillige basis en is enkel bedoeld als informatiebron en niet als een middel tot officiële erkenning.

CONECCS is een dynamisch instrument dat permanent wordt ontwikkeld.

Het is duidelijk dat open en meer gerichte raadplegingsprocedures niet noodzakelijkerwijze onverenigbaar zijn. Naargelang van de problematiek gebeurt het vaak dat beide vereisten fasen zijn van een raadplegingsproces dat erop gericht is de betrokken partijen zoveel mogelijk bij de raadpleging te betrekken.

IV. Algemene beginselen en minimumnormen voor raadplegingen door de Commissie

In het licht van de in deel III ontwikkelde overwegingen wenst de Commissie thans over te gaan tot de volgende fase van een versterkte raadplegingscultuur en hiertoe stelt zij een aantal algemene beginselen en minimumnormen voor het raadplegingsproces voor.

Aard en doel

Voorgesteld wordt de betrekkingen tussen de Commissie en de geraadpleegde partijen te onderwerpen aan een aantal grondbeginselen die het kader van deze raadpleging zullen vormen en tevens de basis zullen zijn voor de toekomstige ontwikkelingen van het beleid ter zake. De voorgestelde beginselen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de algemene beginselen die door de Commissie worden toegepast bij het beheer van haar activiteiten en die worden toegelicht in het Witboek inzake Europese governance: participatie, openheid, verantwoordingsplicht, doelmatigheid en samenhang.

Om tot een doeltreffende raadpleging te komen mag de verbintenis om deze beginselen toe te passen niet unilateraal zijn: beide bij het raadplegingsproces betrokken partijen moeten deze beginselen op een efficiënte wijze toepassen.

Voorgesteld wordt dat de Commissie zich bij haar open en/of gerichte raadplegingen over belangrijke beleidsinitiatieven¹¹ laat leiden door de in dit document vastgestelde algemene beginselen en minimumnormen zonder afbreuk te doen aan de meer geavanceerde praktijken

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index.htm

¹¹ Belangrijke beleidsinitiatieven zijn die waarvoor met name een uitgebreide effectbeoordeling noodzakelijk is.

die reeds door de diensten van de Commissie worden toegepast of andere specifieke regels die voor bepaalde beleidsterreinen moeten worden ontwikkeld. Noch de algemene beginselen, noch de minimumnormen zijn juridisch bindend.

Met het oog op het doel van dit document wordt onder "raadpleging" verstaan het proces waardoor de Commissie ervoor zorgt dat externe partijen bij haar beleidsvorming worden betrokken alvorens het College van Commissarissen een beslissing neemt. Bijgevolg zijn van het toepassingsgebied van de algemene beginselen en minimumnormen uitgesloten:

- specifieke raadplegingskaders waarin de Verdragen (bijvoorbeeld de rol van de geïnstitutionaliseerde adviesorganen, de sociale dialoog in de zin van de artikelen 137 tot en met 139 VEG) of andere communautaire teksten voorzien
- raadplegingsvereisten uit hoofde van internationale overeenkomsten
- de deelneming van vertegenwoordigers van de lidstaten in het kader van de zogenaamde comitologieprocedure¹².

In het Witboek over Europese governance wordt erop gewezen dat de algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging in de toekomst zullen worden aangevuld, maar niet vervangen, door twee andere instrumenten die de Commissie momenteel ontwikkelt

- een reeks richtsnoeren betreffende het gebruik van deskundigheid die erop gericht zijn de goede praktijken te integreren en te verspreiden. Het is met name de bedoeling de verantwoordelijkheid, het pluralisme en de integriteit van de gebruikte deskundigheid te garanderen. Deze richtsnoeren zullen telkens van toepassing zijn wanneer een aspect van het beleid van de Commissie in enige mate wetenschappelijk onderbouwd is. Zij zullen in coördinatie met de in dit document voorgestelde minimumnormen worden ten uitvoer gelegd vooral omdat bij de beleidsvorming vaak een interactie noodzakelijk is tussen de deskundigen en de betrokken partijen;

- een kader voor een meer systematische dialoog met verenigingen van regionale en plaatselijke overheden in de EU.

Deze instrumenten zullen beantwoorden aan de specifieke behoeften op de betrokken beleidsgebieden.

Algemene beginselen

DEELNEMING

"[De] kwaliteit [...] van het EU-beleid worden bepaald door een brede participatie in elke fase van de besluitvorming".¹³

Wat de ontwikkeling en uitvoering van het EU-beleid betreft, kiest de Commissie voor een

¹² Overeenkomstig Besluit 1999/468/EG van de Raad.

¹³ Witboek over Europese governance.

aanpak waarbij een maximale deelname van de partijen wordt gegarandeerd. Zij dient dus over elk belangrijk beleidsinitiatief zo veel ruim mogelijk ruim overleg te plegen. Dit geldt in het bijzonder in het kader van de wetgevingsvoorstellen.

OPENHEID EN VERANTWOORDINGSPLICHT

*"De[Europese] instellingen moeten meer openheid betrachten [...] om het vertrouwen in de complexe instellingen te vergroten."*¹⁴

*"Elke EU-instelling moet uitleggen wat zij doet in Europa en daar de verantwoordelijkheid voor nemen".*¹⁵

De Commissie is van oordeel dat het administratieve beheer en de beleidsvorming voldoende zichtbaar moeten zijn voor de buitenwereld om te kunnen worden begrepen en de nodige credibiliteit te hebben. Dit geldt met name voor het raadplegingsproces waarin de belangrijkste contacten met de belangengroepen in de maatschappij plaatsvinden.

Het door de Commissie gevoerde overleg moet dan ook transparant zijn zowel ten aanzien van de rechtstreeks betrokken partijen als van het grote publiek. Er moet duidelijk worden gemaakt:

- welke problematiek wordt onderzocht
- welke mechanismen voor de raadpleging worden toegepast
- wie wordt geraadpleegd en waarom
- welke factoren van invloed zijn op de formulering van het beleid.

Het gevolg hiervan is dat ook de betrokken partijen zelf moeten handelen in een transparante context zodat het publiek weet wie deelneemt aan het raadplegingsproces en op welke manier de verschillende partijen tewerk gaan.

Openheid en verantwoordingsplicht zijn derhalve essentieel voor organisaties die proberen bij te dragen tot de totstandbrenging van het Europees beleid. Het moet dus duidelijk zijn:

- welke belangen zij vertegenwoordigen
- in welke mate zij die vertegenwoordigen
- in welke mate zij getrouw deze belangen weergeven.

De betrokken partijen die over een beleidsvoorstel van de Commissie commentaar wensen uit te brengen, moeten derhalve bereid zijn de Commissie en het grote publiek de hierboven bedoelde informatie te verstrekken. De CONECCS-databank zou in deze context een nuttig instrument kunnen zijn.

¹⁴ idem.

¹⁵ idem

DOELMATIGHEID

"Het beleid moet doeltreffend zijn en op het juiste moment komen."¹⁶

Om doeltreffend te zijn moet de raadpleging zo vroeg mogelijk plaatsvinden. Dit betekent dat de partijen bij de ontwikkeling van het beleid moeten worden betrokken in een fase waarin zij nog steeds van invloed kunnen zijn op de formulering van de belangrijkste doelstellingen, de toe te passen methoden, de prestatie-indicatoren en, zo nodig, de eerste grote lijnen van dat beleid. Soms is overleg in meer dan één fase noodzakelijk.

Voorts dient erop te worden gewezen dat zowel de Commissie als de externe betrokken partijen er alle voordeel bij hebben hun respectieve standpunten te begrijpen. De Commissie handelt in een strategisch en politiek kader dat door talrijke factoren wordt beïnvloed. Zo moet zij bijvoorbeeld rekening houden met de haar uit hoofde van de Verdragen ten aanzien van de andere Europese instellingen opgelegde verplichtingen alsmede met haar internationale verplichtingen ten aanzien van derde landen en internationale organisaties.

Doeltreffendheid is enkel mogelijk wanneer het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen. De toegepaste methode en de omvang van de raadpleging dienen derhalve steeds evenredig te zijn met de impact van het voorstel waarover overleg wordt gepleegd en er moet rekening worden gehouden met de daarmee verband houdende specifieke beperkingen.

Een beter begrip van deze factoren en van de werkmethode van de Commissie zal de externe betrokken partijen helpen om hun verwachtingen af te stemmen op hetgeen in werkelijkheid kan worden verwezenlijkt.

SAMENHANG

"Beleid en maatregelen moeten samenhangend zijn [...]"¹⁷

De Commissie zal erop toezien dat tijdens het door haar diensten gepleegde overleg de nodige samenhang en doorzichtigheid worden gegarandeerd.

Zij zal ervoor zorgen dat het raadplegingsproces mechanismen inzake feedback, evaluatie en analyse bevat.

Het volstaat echter niet dat enkel de Commissie haar eigen handelwijze in het kader van het raadplegingsproces analyseert. Ook de belangengroepen moeten tijdens het raadplegingsproces beschikken over follow-up-mechanismen zodat zij de nodige lessen kunnen trekken en kunnen nagaan of zij een daadwerkelijke bijdrage leveren tot een transparant, open en verantwoord systeem.

De resultaten van een dergelijke follow-up kunnen vervolgens worden onderzocht in het licht van de conclusies die door de Commissie worden getrokken na haar eigen interne evaluatie zodat beter kan worden nagegaan hoe het systeem werkt en hoe het eventueel kan worden aangepast of uitgebreid.

¹⁶ idem

¹⁷ idem

Minimumnormen

A. DUIDELIJKHEID OMTRENT HET VOORWERP VAN DE RAADPLEGING

Iedere communicatie in het kader van de raadpleging moet duidelijk, kort en krachtig zijn en moet alle nodige informatie bevatten om de standpuntbepaling van de partijen te vergemakkelijken.

De informatie die aan het grote publiek en de deelnemende partijen moet worden verstrekt dient de volgende elementen te bevatten:

- een samenvatting van de context, het toepassingsgebied en de doelstellingen van de raadpleging, met inbegrip van een beschrijving van de specifieke, te bespreken problematiek of van vraagstukken die van bijzonder belang zijn voor de Commissie.
- in voorkomend geval, gedetailleerde informatie over hoorzittingen, vergaderingen of conferenties
- adressen en verdere gegevens van de contactpunten en informatie over de termijnen
- een toelichting over de manier waarop de Commissie de bijdragen en de feed-back behandelt en over de volgende fasen van de beleidsvorming
- verwijzingen naar desbetreffende documentatie indien deze niet in de bijlage is opgenomen (zo nodig met werkdocumenten van de diensten van de Commissie).

B. PUBLICATIE

De Commissie moet ervoor zorgen dat de nodige informatie wordt verstrekt met het oog op de bewustmaking van het grote publiek en haar communicatiekanalen aanpassen aan de behoeften van iedere doelgroep. Zonder daarom andere communicatie-instrumenten uit te sluiten moeten alle openbare raadplegingen steeds op internet worden gepubliceerd en worden aangekondigd op het enige toegangspunt (single access point).

Om een breder publiek te bereiken wordt voor de raadpleging een enkel toegangspunt vastgesteld waar de betrokken partijen desbetreffende informatie en documenten kunnen vinden. Hiertoe kan de Commissie gebruik maken van de portaalsite "Uw stem in Europa".¹⁸

Maar naast internet kan ook gebruik worden gemaakt van meer traditionele communicatiemiddelen (bijvoorbeeld persberichten, mailings). De Commissie moet zo nodig, en voorzover dit mogelijk is, de raadplegingsdocumenten in andere formats ter beschikking stellen zodat deze meer toegankelijk worden voor gehandicapten.

C. TERMIJNEN

¹⁸ <http://europa.eu.int/yourvoice>

De Commissie dient het publiek en de betrokken partijen steeds voldoende tijd te bieden voor programmering en voor het toesturen van antwoorden op verzoeken en van schriftelijke bijdragen. Momenteel is zij van oordeel dat een termijn van ten minste zes weken moet worden vastgesteld voor de ontvangst van antwoorden bij schriftelijke openbare raadplegingen en een termijn van 20 werkdagen voor het bijeenroepen van vergaderingen.

De deelnemers moeten vooral over voldoende tijd beschikken om hun deelneming aan raadplegingen van de Commissie voor te bereiden en te programmeren.

Bij het vaststellen van de raadplegingsperiode moet een redelijk evenwicht worden gevonden tussen de behoefte aan een adequate bijdrage enerzijds en aan een snelle besluitvorming anderzijds. In dringende gevallen of wanneer de betrokken partijen reeds voldoende tijd hebben gehad om hun standpunt te bepalen, kan deze periode worden ingekort. Soms kan een raadplegingsperiode van zes weken worden vereist om rekening te kunnen houden met een aantal bestaande bindende instrumenten (dit is met name het geval voor kennisgevingsvereisten uit hoofde van de WTO-overeenkomst) of met het specifieke karakter van een bepaald voorstel (bijvoorbeeld wegens de diversiteit van de betrokken partijen of het complexe karakter van de betreffende problematiek).

Wanneer de termijn voor de indiening van opmerkingen is verstreken wordt de raadpleging door de bevoegde dienst van de Commissie afgesloten en wordt overgegaan tot de volgende fasen van het administratief proces (bijvoorbeeld de voorbereiding van de beslissing van het College van Commissarissen).

D. ONTVANGSTBEVESTIGING EN FEEDBACK

Aan de deelnemers moet een ontvangstbevestiging worden toegezonden. De resultaten van de openbare raadpleging moeten worden verspreid via websites die verbonden zijn met het enige toegangspunt op internet.

Naar gelang van het aantal bijdragen en de beschikbare middelen kan de ontvangstbevestiging de vorm hebben van:

- een individueel antwoord (e-mail of ontvangstbewijs), of
- een collectief antwoord (per e-mail of op het enige toegangspunt van de Commissie voor raadpleging op internet. Wanneer de opmerkingen binnen een termijn van 15 werkdagen op het enige toegangspunt worden gepubliceerd wordt dit beschouwd als een ontvangstbevestiging).

De bijdragen zullen nauwkeurig worden geanalyseerd om na te gaan of, en in welke mate, deze adviezen in de beleidsvoorstellen kunnen worden verwerkt. Deze bijdragen zullen worden gepubliceerd op de pagina van het enig toegangspunt.

De Commissie is voornemens praktijken aan te moedigen waarbij een adequate feedback wordt verschaft aan het grote publiek en aan de partijen die op de raadpleging hebben gereageerd.

Zo zullen met name de toelichtingen bij de wetgevingsvoorstellen van de Commissie de resultaten bevatten van de voorafgaande raadplegingsprocessen alsmede uitleg omtrent de wijze waarop deze werden uitgevoerd. Ook zal worden aangegeven in hoeverre in het betreffende voorstel rekening werd gehouden met deze resultaten. Daarnaast zullen de resultaten van de raadplegingen die plaatsvinden in het kader van de effectbeoordeling, worden samengevat in de daarop betrekking hebbende verslagen.

E. SPECIFIEKE ELEMENTEN VOOR GERICHTE RAADPLEGINGEN

Bij gerichte raadplegingen dient de Commissie erop toe te zien dat de betrokken partijen de gelegenheid krijgen hun mening te uiten.

Teneinde een billijke behandeling te garanderen moeten bij een gerichte raadpleging de volgende partijen worden betrokken:

- de partijen die betrokken zijn bij een bepaald beleid
- die welke zullen worden betrokken bij de uitvoering van het beleid of
- de organen die door hun opmerkingen rechtstreeks betrokken zijn bij het beleid.

Bij het vaststellen van de bij de raadpleging betrokken partijen dient de Commissie tevens rekening te houden met de volgende elementen:

- de bredere impact van het beleid op de andere beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld op het gebied van milieubescherming¹⁹
- in voorkomend geval de behoefte aan specifieke ervaring, deskundigheid of technische kennis
- de behoefte om zo nodig niet-georganiseerde belangen bij de raadpleging te betrekken
- de bijdragen van deelnemers bij eerdere raadplegingen
- in voorkomend geval, de behoefte aan een passend evenwicht tussen de vertegenwoordigers van:
 - grote en kleine organisaties
 - sociale en economische actoren
 - grotere categorieën en specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld vrouwen, bejaarden, werklozen of etnische minderheden)
 - organisaties in de Europese Unie en in de niet-lidstaten (bijvoorbeeld in de kandidaat-landen of de ontwikkelingslanden of in landen die belangrijke handelspartners zijn van de Europese Unie).

¹⁹ Artikel 6 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Wanneer zulks nodig is moedigt de Commissie bijdragen aan van op Europees niveau georganiseerde betrokken partijen.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft een reeks geschiktheidscriteria vastgesteld die van toepassing zijn op de zogenaamde "maatschappelijke dialoog"²⁰. Het Comité wenst deze criteria verder te bespreken met de Europese instellingen en de georganiseerde civiele maatschappij.

Wanneer er reeds een formeel of gestructureerd raadplegingsorgaan bestaat dient de Commissie de nodige stappen te ondernemen om te garanderen dat de samenstelling van dit orgaan overeenstemt met de sector die het vertegenwoordigt. Indien dit niet het geval is dient de Commissie na te gaan hoe kan worden gegarandeerd dat alle belangen in aanmerking worden genomen (bijvoorbeeld door andere vormen van raadpleging).

De resultaten van meer beperkte raadplegingen moeten, indien zulks mogelijk is, voor het publiek toegankelijk zijn op het toegangspunt op internet.

V. Raadpleging over de voorgestelde algemene beginselen en minimumnormen

Na de publicatie van haar Witboek over Europese governance heeft de Commissie talrijke opmerkingen²¹ ontvangen waaruit blijkt dat haar verbintenis om een samenhangend kader voor raadpleging van de betrokken partijen tot stand te brengen zeer gunstig wordt onthaald. Talrijke bijdragen bevatten reeds operationele voorstellen die rechtstreeks betrekking hebben op de in dit document ontwikkelde aanpak. Verschillende organisaties benadrukten dat zij hiervoor belangstelling hebben en bereid zijn de Commissie meer gedetailleerde commentaar te verstrekken op basis van een concreet voorontwerp voor een raadplegingskader.

De Commissie wenst derhalve alle betrokken partijen aan te moedigen om hun opmerkingen over de voorgestelde algemene beginselen en minimumnormen te formuleren door hen de mogelijkheid te geven een standpunt in te nemen.

Deze reacties en de commentaar die de Commissie reeds heeft ontvangen zullen nauwkeurig worden geanalyseerd om na te gaan of, en in welke mate, zij kunnen worden opgenomen in de definitieve versie van de algemene beginselen en de minimumnormen die in het najaar 2002 door de Commissie moeten worden goedgekeurd.

²⁰ "Om voor participatie in aanmerking te komen moet een Europese organisatie: duurzaam op EG-niveau georganiseerd zijn; direct over de deskundigheid van haar leden kunnen beschikken en snel en constructief advies kunnen geven, algemene aanspraken vertegenwoordigen die met de belangen van de Europese samenleving stroken, uit organisaties bestaan die in de respectieve lidstaten als representatief voor de door hen behartigde belangen worden aangemerkt, organisaties in de meeste lidstaten bevatten, verantwoording schuldig zijn aan de aangesloten organisaties, gemachtigd zijn om op Europees niveau te vertegenwoordigen en te handelen, onafhankelijk en niet aan instructies van derden onderworpen zijn en vooral in financieel opzicht en qua besluitvormingsprocedures transparant zijn." (Opinie over "Europese Governance – een Witboek" van 20 maart 2002; ESC 357/2002).

²¹ Deze opmerkingen zijn beschikbaar op de website "governance" van de Commissie.

Reacties op de voorstellen van de Commissie kunnen **vóór 31 juli 2002** aan de Commissie worden toegezonden.

Bijdragen kunnen ook worden geleverd via e-mail op het volgende adres:

SG-Consultation-minimumstandards@cec.eu.int

of per post worden toegezonden aan:

**Europese Commissie
Secretariaat-Generaal
Kantoor: BREY 9/210
B-1049 Brussel**

Alle bijdragen zullen te vinden zijn op de website "governance".

Aan de belangengroepen die namens hun organisaties opmerkingen formuleren, zal worden gevraagd basisinformatie te verstrekken over hun algemene doelstellingen en structuur en over de manier waarop zij hun leden hebben geraadpleegd over de voorstellen van de Commissie. Wanneer deze organisaties reeds zijn opgenomen in de databank CONECCS zullen zij worden verzocht deze informatie zo nodig aan te passen. Er zal een afzonderlijk informatieblad worden verstrekt aan organisaties die geen gebruik wensen te maken van deze faciliteit en aan die welke niet voldoen aan de geschiktheidscriteria.

Volledige informatie over deze raadpleging zal beschikbaar zijn op de website "governance" van de Commissie op:

http://europa.eu.int/comm/governance/index_nl.htm.