



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.11.2000
KOM(2000) 771 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

til regeringskonferencen om reformen af institutionerne

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

til regeringskonferencen om reformen af institutionerne

Vedr.: Kommissionens interne organisation

1. I sin udtalelse af 26. januar 2000 om de institutionelle reformer, der er nødvendige for at forberede EU og EU-institutionerne på udvidelsen¹, foreslog Kommissionen, at kollegiets sammensætning blev taget op til nyovervejelse, og at man enten begrænsede antallet af medlemmer til tyve og samtidig indførte en traktatfæstet rotationsordning baseret på et lighedsprincip eller fastslog, at kollegiet altid skal bestå af en statsborger fra hver medlemsstat, hvilket vil fordre en omfattende reorganisering af Kommissionen.

Uanset hvad der i sidste ende beslutes med hensyn til kollegiets sammensætning, dvs. om den altid skal bestå af en statsborger fra hver medlemsstat, eller om der på kort eller mellemlang sigt skal indføres en rotationsordning baseret på et lighedsprincip, opfordres Kommissionen ofte til at redegøre for de foranstaltninger, den i sin udtalelse foreslog gennemført for at sikre institutionens beslutningsevne og bevare kollegialitetsprincippet efter udvidelsen. I denne meddelelse gennemgås de traktatændringer, der vil være nødvendige, og skitseres nogle potentielle, særskilte justeringer af arbejdsgangen i Kommissionen.

2. De spørgsmål, der behandles i denne meddelelse, vedrører kollegiets struktur og arbejdsgange, og de skal holdes adskilt fra den interne reformproces, der blev indledt, da den nuværende Kommission tiltrådte. Denne reformproces handler om modernisering og forbedring af administrationen og skal føres til ende uanset antallet af medlemmer af kollegiet.
3. Der er i mange andre henseender også behov for at se nærmere på kollegiets struktur og arbejdsgange, uanset antallet af medlemmer.

Kommissionens opgaver har nemlig udviklet sig kolossalt siden det europæiske samarbejdes start. Oprindeligt benyttede Kommissionen de fleste af sine ressourcer til at sikre gennemførelsen af fællesskabsretten og til at formulere forskellige europæiske politikker som optakt til udøvelsen af sin initiativret. Nye opgaver er efterhånden kommet til, f.eks. forvaltningen af fællesskabspolitikker, gennemførelsen af budgettet og af fællesskabsprogrammer, som i dag kræver langt større ressourcer. Desuden varetager EU mere forskelligartede og komplekse opgaver i dag. De forskellige opgavers relative vægt har ændret sig, og denne forandring skal tages med i betragtning i forbindelse med organiseringen af kollegiets arbejde.

¹ KOM(2000) 34 endelig – Tilpasning af institutionerne med henblik på udvidelsen (26. januar 2000).

Ved udførelsen af disse forvaltningsopgaver skal Kommissionen udvise al den hurtighed og effektivitet, som de moderne informations- og kommunikationsmidler giver mulighed for i dag. Det forventes, at Kommissionen agerer og reagerer hurtigt.

Efter udvidelsen kommer EU til at dække et langt større geografisk område, og i forbindelse med tilrettelæggelsen af kollegiets arbejde vil der skulle tages højde for behovet for en løbende kontakt med beslutningstagerne i et endnu større antal medlemsstater.

4. Den arbejdstilrettelæggelse, der vil være nødvendig for at bevare Kommissionens handlekraft i denne nye kontekst, skal under alle omstændigheder respektere kollegialitetsprincippet. Dette princip indebærer, at hvert enkelt medlem af Kommissionen, uanset hvilken medlemsstat vedkommende er statsborger i, deltager på lige fod med sine kolleger i beslutningsprocessen, og at medlemmerne af kollegiet er kollektivt ansvarlige for de afgørelser, der træffes.

I førnævnte udtalelse redegjorde Kommissionen således for den grundlæggende forskel mellem Kommissionen og en national regering, for så vidt angår deres rolle og måde at fungere på. En national regering holdes sammen af et fælles politisk tilhørsforhold eller af koalitionsinteresser og støtter sig til et parlamentarisk flertal for at få gennemført sit politiske program. Derfor kan de nationale regeringer omfatte et stort antal ministre, uden at deres handlekraft svækkes. EU's institutionelle opbygning udelukker naturligvis en sådan situation på det nuværende stadium af dens udvikling. Det er ikke blot proceduren for udpegelse af Kommissionen, men også dens kollektive måde at fungere på, der sikrer såvel dens legitimitet som dens interne sammenhold. Der vil måske kunne findes en balance på andre måder, f.eks. ved at indføre en anden procedure for udnævnelse af Kommissionens formand. Dette ville fordrer grundlæggende forandringer af den institutionelle ramme.

5. Før de mulige reformer skitseres, vil det nok være nyttigt at erindre om, hvordan kollegialitetsprincippet manifesterer sig i dag.
 - Formanden tildeler hvert enkelt medlem af Kommissionen sagsområder, som vedkommende er ansvarlig for, lige fra forberedelsen af Kommissionens arbejde til gennemførelsen af dens afgørelser. Afgørelserne træffes dog ikke af det ansvarlige medlem alene, men af hele kollegiet.
 - Afgørelserne træffes på kollegiets møder, der almindeligvis afholdes en gang om ugen med deltagelse af samtlige medlemmer af Kommissionen. Kommissionen træffer afgørelse på forslag af et af sine medlemmer, der almindeligvis, men ikke nødvendigvis, er det medlem, der er ansvarligt for det pågældende område. Der er meget ofte tale om konsensusafgørelser. Om nødvendigt kan en afgørelse sættes til afstemning, hvor et simpelt flertal af Kommissionens medlemmer er tilstrækkeligt til at få afgørelsen vedtaget.
 - Til behandling af bestemte emner eller sagsområder kan formanden nedsætte arbejdsgrupper bestående af medlemmer af Kommissionen. Arbejdsgruppernes formænd udpeges af Kommissionens formand. Disse grupper har ingen beslutningsbeføjelser, men forbereder de efterfølgende drøftelser i kollegiet.

- Kollegiets møder forberedes på kabinetschefernes møder, hvilket sikrer, at medlemmerne af Kommissionen kan deltage i kollegiets drøftelser med fuldt kendskab til også de sager, der falder uden for deres egne ansvarsområder. Afgørelserne træffes derfor på et virkeligt kollektivt grundlag.
 - For at ikke at overbebyrde Kommissionens møder kan afgørelser også træffes ved skriftlig procedure. Forslaget til afgørelse fremsendes til samtlige medlemmer af Kommissionen, og det betragtes som vedtaget ved udgangen af den fastsatte frist, medmindre et af medlemmerne inden for en bestemt frist anmoder om en drøftelse af forslaget.
 - Endelig kan Kommissionen bemyndige et af sine medlemmer til i Kommissionens navn at træffe klart definerede forvaltningsmæssige eller administrative foranstaltninger. Kollegialitetsprincippet respekteres også i dette tilfælde, idet denne delegationsprocedure kun kan benyttes på en række strenge betingelser, som fastsættes af hele kollegiet, og kun i forbindelse med afgørelser, hvor der ikke er nogen nævneværdig skønsmargen, eller i forbindelse med forberedende akter. Afgørelser truffet ved delegationsproceduren meddeles samtlige medlemmer af Kommissionen.
6. Reformen af kollegiets struktur og arbejdsgange **fordrer dels ændringer af traktaterne², dels nogle særskilte justeringer** af f.eks. Kommissionens forretningsorden.

Traktatbestemmelserne om Kommissionens struktur bør begrænses til det absolut nødvendige. Snarere end at foreskrive detaljerede regler for Kommissionens interne organisation, bør regeringskonferencen derfor bemyndige formanden til, alt efter behov, at træffe de organisatoriske foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre et velfungerende kollegium. Det er netop tankegangen bag de traktatændringer, som Kommissionen foreslog i sin udtalelse af 26. januar. Disse ændringer rækker ikke ved institutionens selvstændighed, men bekræfter formandens rolle som den, der skal sikre, at Kommissionen handler effektivt.

I. Traktatændringer

7. I dag indeholder traktaterne kun et begrænset antal bestemmelser om Kommissionens interne organisation:
- Kommissionen arbejder under formandens politiske ledelse (EF-traktatens artikel 219, første afsnit)
 - Kommissionens afgørelser træffes af et flertal af dens medlemmer (EF-traktatens artikel 219, andet afsnit); det antal medlemmer, der skal være til stede, for at Kommissionen er beslutningsdygtig, er fastsat i forretningsordenen (EF-traktatens artikel 219, tredje afsnit)³

² I denne meddelelse henvises der kun til EF-traktaten, men det vil også være nødvendigt at tilpasse EKSF-traktaten og Euratom-traktaten.

³ Ifølge forretningsordenen er Kommissionen beslutningsdygtig, når et flertal af dens medlemmer er til stede, men de er forpligtet til at deltage i kollegiets møder (artikel 7 og 5 i Kommissionens forretningsorden, EFT L 252 af 25.9.1999, s. 41).

- Kommissionen kan udnævne en eller to næstformænd blandt sine medlemmer (EF-traktatens artikel 217)
 - Kommissionen fastsætter sin forretningsorden med henblik på at sikre sin egen og sine tjenestegrenes virksomhed (EF-traktatens artikel 218, stk. 2).
8. De væsentligste træk ved Kommissionens interne organisation, der er beskrevet i punkt 5 ovenfor, følger således af dens forretningsorden. For at styrke formandens kompetence til at organisere kollegiets arbejde og give vedkommende nye beføjelser med henblik herpå er det nødvendigt at ændre traktaterne. Foruden formandens rolle i forbindelse med sammensætningen af Kommissionen har vedkommende i dag kun en enkelt særlig rettighed ifølge traktaten, nemlig den, der er fastsat i artikel 219, første afsnit, der siger, at Kommissionen arbejder under formandens politiske ledelse.
9. I førnævnte udtalelse af 26. januar foreslog Kommissionen derfor et antal ændringer af traktaterne⁴. I betragtning af den udvikling, der er beskrevet i punkt 3 ovenfor, ville disse ændringer allerede være nyttige i dag, og de vil blive endnu vigtigere for at styrke formandens rolle, hvis antallet af medlemmer af Kommissionen forøges.
- (1) I Kommissionens udtalelse anbefales *"en betydelig forøgelse af formandens beføjelser til at tildele, eller ikke tildele, sagsområder og tjenestegrene til Kommissionens medlemmer. Heraf følger, at visse kommissærer måske kun vil få tildelt punktuelle opgaver. Det ville være op til formanden at bestemme, hvilke kommissærer det skulle dreje sig om"*.

Kommissionens forretningsorden indeholder en lignende bestemmelse⁵. Ved at indsætte den i traktaten vil formanden få det politiske manøvrerum, der er nødvendigt for at kunne fordele de forskellige ansvarsområder så effektivt som muligt. I stedet for at gennemføre en kunstig opsplitning af de administrative strukturer, vil det bestemt være at foretrække, hvis antallet af medlemmer af Kommissionen forøges, at tildele nogle af dem særlige opgaver, som ikke nødvendigvis kræver et helt generaldirektorats opbakning⁶.

Kommissionen foreslår derfor, at EF-traktatens nye artikel 217, tredje afsnit, affattes således: "Formanden kan for hele eller en del af deres tjenesteperiode tildele Kommissionens medlemmer særlige opgaver eller områder, eventuelt med støtte af administrative tjenester".

- (2) I Kommissionens udtalelse anbefales det, at traktaten giver *"mulighed for, at nogle kommissærer koordinerer og leder arbejde, der udføres af visse af deres kolleger, som de*

⁴ Jf. de forslag til ændring af traktaten, der er gengivet i bilaget, og som i det følgende er angivet med kursiv.

⁵ Artikel 3 i forretningsordenen lyder således: *"Formanden kan tildele medlemmerne af Kommissionen særlige arbejdsområder, inden for hvilke de er specifikt ansvarlige for forberedelsen af Kommissionens arbejde og gennemførelsen af dens afgørelser. Han kan også når som helst ændre disse tildelinger"*. Denne justering af forretningsordenen (der tidligere sagde, at Kommissionen fordelte arbejdsområderne) blev foretaget som reaktion på en erklæring (nr. 32) vedtaget af den konference, der afsluttede forhandlingerne om Amsterdam-traktaten (*"Kommissionens formand skal have stor frihed til at fordele opgaverne inden for kollegiet og til at omfordele opgaverne i løbet af en Kommissions mandatperiode"*).

⁶ Deltagelse i regeringskonferencens arbejde er et godt eksempel på en opgave, der ikke fordrer betydelig administrativ støtte.

har myndighed over; det naturligste ville være, at næstformændene, hvis antal kunne være højere end i øjeblikket, i traktaten tildeles disse specifikke beføjelser".

Siden vedtagelsen af Maastricht-traktaten har Kommissionen kunnet udnævne en eller to næstformænd blandt sine medlemmer⁷. Under den nuværende konference er muligheden for at øge dette antal blevet rejst. Antallet af næstformænd afhænger naturligvis af de opgaver, formanden ønsker at tildele dem, og den struktur, formanden ønsker at etablere. Traktaten bør derfor give formanden mulighed for at bestemme antallet af næstformænd, som vil kunne bistå med at sikre sammenhængen i Kommissionens indsats på bestemte områder.

Opgaven med at udnævne næstformænd påhviler i dag Kommissionen. I den politiske virkelighed forholder det sig imidlertid således, at ikke blot fordelingen af porteføljer, men også valget af næstformænd, finder sted før Europa-Parlamentets afstemning om godkendelse af Kommissionen og før medlemsstaternes udnævnelse af Kommissionen. Traktatens ordlyd bør derfor ændres for at overdrage beføjelsen til at udnævne næstformænd til formanden.

Kommissionen foreslår derfor, at EF-traktatens nye artikel 217, andet afsnit, affattes således: "Formanden kan blandt Kommissionens medlemmer udnævne næstformænd, som har til opgave at koordinere og lede Kommissionens indsats på et bestemt område".

- (3) *Kommissionens udtalelse indeholder en anbefaling om "tildeling af større beføjelser til politisk ledelse til formanden. Denne vil således få en afgørende stemme i forbindelse med Kommissionens afstemninger og vil kunne modsætte sig initiativer, som han finder uhensigtsmæssige, ligesom han vil have beføjelser til at afskedige medlemmer af Kommissionen".*

Et meget stort flertal af delegationerne på regeringskonferencen ønsker, at udvidelsen af formandens beføjelser ikke begrænser sig til kollegiets interne organisation, men også kommer til at omfatte formandens politiske ledelse.

Kommissionen foreslår derfor, at det politiske tilsagn fra medlemmerne af den nuværende Kommission om at indgive deres afskedsbegæring, hvis formanden anmoder herom, skrives direkte ind i traktaten. Formanden vil således kunne anmode et medlem af Kommissionen om at træde tilbage, hvis vedkommendes adfærd strider mod formandens politiske retningslinjer. Det vil ligeledes kunne tænkes, at kollegiet som helhed, på formandens initiativ, stemmer om, hvorvidt et medlem skal fratræde. Det pågældende medlem vil ikke have ret til at deltage i afstemningen.

Ved endelig at tildele formanden en afgørende stemme, når der træffes afgørelser, bekræftes formandens politiske ledelse. Det siger sig selv, at denne ændring kun vil få reel betydning i en Kommission med et lige antal medlemmer.

Kommissionen foreslår således, at første afsnit i den nuværende artikel 219 erstattes af et nyt første afsnit i artikel 217 med følgende ordlyd: "Formanden fastlægger Kommissionens

⁷ Oprindeligt blev næstformændene udnævnt af medlemsstaterne. Antallet af næstformænd har varieret. Fra 1958 til 1972 var der tre næstformænd blandt ni medlemmer (med mellem 1967 og 1970, hvor der var fire næstformænd blandt 14 medlemmer i de første tre år efter sammenlægningen af de tre Fællesskabers udøvende organer). Fra 1973 til 1985 var der fem næstformænd blandt 13 medlemmer (14 medlemmer fra 1982). Fra 1985 til 1992 var der seks næstformænd blandt 17 medlemmer).

politiske retningslinjer". I artikel 215 bør tilføjes følgende: "Et medlem af Kommissionen indgiver sin afskedsbegæring til formanden, når denne anmoder herom". Endelig bør der i artikel 219, andet afsnit, indsættes følgende: I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende".

- (4) I Kommissionens udtalelse anbefales det, at der indføres *"nye regler, der gør det muligt for kommissærerne på Kommissionens vegne eller under eget ansvar at træffe beslutninger vedrørende den løbende forvaltning"*.

Det ligger fast, at samtlige delegationer på regeringskonferencen udelukker ændringer, der vil kunne svække kollegialitetsprincippet. Det ville være tilfældet, hvis Kommissionens medlemmer fik mulighed for at træffe beslutninger i eget navn, hvilket ville åbne vejen for individuel ansvarlighed over for Europa-Parlamentet.

Det vil derfor være mere hensigtsmæssigt at bekræfte brugen af delegationsproceduren, der allerede er almindelig praksis efter Kommissionens forretningsorden. Retssikkerheden vil blive forstærket, hvis denne procedure nævnes direkte i traktaten. Kommissionen foreslår derfor, at der i artikel 219 indsættes et nyt afsnit med følgende ordlyd: "Kommissionen kan bemyndige et eller flere af sine medlemmer til at træffe afgørelser i Kommissionens navn på bestemte områder på de betingelser og inden for de grænser, den fastsætter i sin forretningsorden".

Delegationsproceduren kunne således udvides til også at omfatte afgørelser på andre områder, f.eks. forvaltning af fællesskabspolitikker og gennemførelse af budgettet inden for klart definerede lovgivnings- og budgetmæssige rammer. På samme måde som i dag vil hvert enkelt medlem af kollegiet skulle afgøre, om vedkommende, af politiske grunde eller på grund af sagens betydning, ønsker at konsultere formanden og/eller forelægge afgørelsen for hele kollegiet.

II. Særskilte justeringer af arbejdsgangen i Kommissionen

10. Foruden ovennævnte traktatændringer vil kollegiet skulle tilpasse sine arbejdsmetoder for at sikre, at dets indsats forbliver sammenhængende og effektiv.

I endnu højere grad end tidligere bør arbejdsprogrammet fungere som det redskab, der skal sikre sammenhængen og effektiviteten i Kommissionens arbejde og navnlig sikre, at formandens politiske retningslinjer respekteres. Kommissionen har således besluttet at indsatte sine aktiviteter i en stadig mere integreret proces med strategisk planlægning, programmering og aktivitetsbaseret budgetlægning. De strategiske planlægnings- og programmeringscyklusser vil blive benyttet til at fastlægge Kommissionens prioriterede politikområder og kerneaktiviteter og til at definere de mellem- og langsigtede målsætninger, der vil danne grundlag for arbejdsprogrammet. Bedre planlægning vil gøre det muligt at koncentrere kollegiets møder om spørgsmål, der vedrører samme sagsområde.

11. Herudover vil enhver reorganisering af kollegiets arbejde skulle tage hensyn til navnlig følgende parametre:

- forberedelsen af kollegiets møder, der f.eks. kunne foregå på møder mellem formanden og næstformændene
 - hyppigheden af kollegiets møder
 - den rolle, der tildeles grupper af medlemmer
 - næstformændenes opgaver foruden dem, de tildeles i traktaten. De kunne eventuelt gøres til formænd for de arbejdsgrupper, der nedsættes af formanden i henhold til Kommissionens forretningsorden.
12. Disse retningslinjer tjener kun som illustration. Der er ikke tale om at foregribe de beslutninger, som Kommissionen - den nuværende eller en fremtidig - måtte træffe. Det skal understreges, at enhver justering af arbejdsgangen i kollegiet er et anliggende, der henhører under Kommissionens enekompetence.

Uddrag af udtalelsen af 26. januar 2000

Nuværende tekst i EF-traktaten

ARTIKEL 215

Bortset fra ordinære nyansættelser og dødsfald ophører tjenesten for et medlem af Kommissionen ved frivillig fratræden eller ved afskedigelse.

For resten af det afgående medlems tjenesteperiode udnævner medlemsstaternes regeringer efter fælles overenskomst et nyt medlem. Rådet kan med enstemmighed beslutte, at der ikke skal udnævnes nogen efterfølger.

Ved fratræden, afskedigelse eller dødsfald udnævnes der en efterfølger for formanden for resten af dennes tjenesteperiode. Udnævnelse af en efterfølger for formanden sker efter fremgangsmåden i artikel 214, stk. 2.

Bortset fra de i artikel 216 nævnte afskedigelsestilfælde fungerer Kommissionens medlemmer, indtil deres efterfølgere er udpeget.

Foreslået ændring

ARTIKEL 215

Et medlem af Kommissionen indgiver sin afskedsbegæring til formanden, når denne anmoder herom. Bortset fra ordinære nyansættelser og dødsfald ophører tjenesten for et medlem af Kommissionen ved frivillig fratræden, **fratræden på formandens anmodning** eller ved afskedigelse.

Den pågældende afløses for resten af tjenesteperioden af et nyt medlem. Dette indstilles efter fælles overenskomst af Kommissionens formand og medlemsstaternes regeringer og udnævnes efter fælles overenskomst af medlemsstaternes regeringer. Rådet kan med enstemmighed beslutte, at der ikke skal udnævnes nogen efterfølger.

Ved fratræden, afskedigelse eller dødsfald udnævnes der en efterfølger for formanden for resten af dennes tjenesteperiode. Udnævnelse af en efterfølger for formanden sker efter fremgangsmåden i artikel 214, stk. 2.

Bortset **fra fratræden på formandens anmodning og** fra de i artikel 126 nævnte afskedigelsestilfælde fungerer Kommissionens medlemmer, indtil deres efterfølgere er udpeget.

ARTIKEL 217

Kommissionen kan udnævne en eller to næstformænd blandt sine medlemmer.

ARTIKEL 219

Kommissionen arbejder under formandens politiske ledelse.

Kommissionens afgørelser træffes af et flertal af det i artikel 213 nævnte antal medlemmer.

Kommissionen er kun beslutningsdygtig, såfremt det i dens forretningsorden fastsatte antal medlemmer er til stede.

ARTIKEL 217

Formanden fastlægger Kommissionens politiske retningslinjer.

Formanden kan blandt Kommissionens medlemmer udnævne næstformænd, som har til opgave at koordinere og lede Kommissionens indsats på et bestemt område.

Formanden kan for hele eller en del af deres tjenesteperiode tildele Kommissionens medlemmer særlige opgaver eller områder, eventuelt med støtte af administrative tjenester.

ARTIKEL 219

(udgået afsnit på grund af den ændrede affattelse af artikel 217).

Kommissionens afgørelser træffes af et flertal af det i artikel 213 nævnte antal medlemmer. **I tilfælde af stemmelighed er formandens stemme afgørende.**

Kommissionen er kun beslutningsdygtig, såfremt det i dens forretningsorden fastsatte antal medlemmer er til stede.

