

Hermed udgives småtryk nr. 7 i serien af publikationer om vigtige EU-emner. Småtrykket handler om, hvordan EU lovgiver efter udvidelsen med ti nye lande i 2004.

Der er tale om en ny og revideret udgave af småtryk nr. 4 fra juni 2002, der handlede om EU's lovgivning før udvidelsen.

Hvert år vedtages ca. 500 nye EU-love og retsakter af betydning for alle EU-borgere. Samspejlet mellem EU-institutionerne i lovgivningsprocessen forklares, og de nye stemmeregler og den institutionelle opbygning efter udvidelsen er nu medtaget. Der anvendes praktiske eksempler til at forklare tingene.

EU-chefkonsulenten i Folketinget



☎ 3337 3337 • www.eu-oplysningen.dk

Sådan lovgiver EU – efter udvidelsen med 10 nye lande

Sådan lovgiver EU

– efter udvidelsen med
10 nye lande

FAKTA OM EU

Småtryk nr. 7 / maj 2005

7

NY OG REVIDERET UDGAVE AF SMÅTRYK NR. 4



SMÅTRYK NR. 7 / MAJ 2005

EAN-nummer:
9788779820333

Småtryk fra Folketinget

Nr. 00: Folketinget og Amsterdamtraktaten

Spørgsmål og svar

September 1998 (udenfor småtryksserien)

Nr. 1: Kommissionens beføjelser til at gennemføre EU-lovgivning

Hvordan arbejder komiteerne i EU?

Juli 2001

Nr. 2: Folketinget og EU's charter om grundlæggende rettigheder

Spørgsmål og svar

Marts 2002

Nr. 3: Folketinget og Nicetraktaten

Spørgsmål og svar

Marts 2002

Nr. 4: Sådan lovgiver EU

Juni 2002

Nr. 5: Rets- og udlændingepolitikken i EU

Juli 2004

Nr. 6: EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

- fra erklæringsdiplomati til militær krisestyring

April 2005

Nr. 7: Sådan lovgiver EU

- efter udvidelsen med 10 nye lande

(ny og revideret udgave af småtryk nr. 4)

Maj 2005

Sådan lovgiver EU

- efter udvidelsen med 10 nye lande



Sådan lovgiver EU – efter udvidelsen med 10 nye lande

Maj 2005

Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Danmark

Telefon: 33 37 55 00
Telefax: 33 32 85 36
Internet: www.folketinget.dk
www.eu-oplysningen.dk

ISBN: 87-7982-033-6

Omslag: Phonowerk
Layout m.v.: Niels Yde
Tryk: TGS-Group
Oplag: 1. udgave 10.000
2. udgave 6.000 (sådan lovgiver EU efter udvidelsen)

Forord

I juni 2002 udgav vi et småtryk med titlen »Sådan lovgiver EU«. Det er en god publikation, der i dag er udkommet i ca. 10.000 eksemplarer. Siden 1. maj 2004 er EU blevet udvidet med 10 nye lande, hvilket har medført nogle ændringer i EU's institutioner, der også påvirker lovgivningsprocessen.

Derfor har vi besluttet, at udgive en ny og opdateret udgave af småtrykket, hvor blandt andet de institutionelle ændringer, der følger af udvidelsen, er medtaget.

I december 2004 vedtog Europaudvalget endvidere en beretning om reform af Folketingets behandling af EU-sager. I småtrykkets afsnit om den danske EU-koordination, der blandt andet omhandler Folketingets behandling af EU-sager, er reformen kort gennemgået.

Reformen indebærer en væsentlig styrkelse af hele Folketingets behandling af EU-sagerne.

Det er vores håb, at det nye småtryk fortsat vil være til hjælp for alle, der arbejder med EU-spørgsmål, ligesom den 1. udgave fra juni 2002 tilsyneladende har været til stor nytte.

Småtrykket er udarbejdet af Morten Knudsen, COSAC-sekretariatet i Bruxelles i samarbejde med EU-sekretariatet i Folketinget. Morten Knudsen var også forfatter til 1. udgaven.

Elisabeth Arnold
Formand for Folketingets Europaudvalg

Forord

(til småtryk nr. 4, juni 2002)

Hvert år bliver der vedtaget omkring 500 EU-love og retsakter; mange af stor betydning for danskernes og andre EU-borgeres hverdag. Men det kan være svært at få et overblik over, hvordan EU-lovene egentlig bliver til.

Der er heller ingen grund til at skjule, at lovene bliver til i et kompliceret samspil mellem EU-Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet på baggrund af svært tilgængelige traktatbestemmelser. Også Folketingets Europaudvalg og fagudvalg er inddraget i lovgivningen via samarbejdet med og mandatgivningen til regeringen.

Selv fagfolk kan til tider have svært ved at overskue, hvad der foregår. Det er afgørende for demokratiet, at reglerne for lovgivningen er gennemskuelige.

For at råde bod på den manglende overskuelighed, redegøres i småtrykket for, hvordan EU fungerer og lovgiver i praksis. Der redegøres også kort for Folketingets og regeringens medvirken på den hjemlige scene.

Den historiske udvikling i EU belyses også ganske kort.

Europa-Parlamentet har klart fået mere indflydelse på lovgivningen og de nationale parlamenter spiller også en stigende rolle.

Men vi skal endnu længere med demokratiet og åbenheden i EU. Det er en af hovedopgaverne for Konventet om Europas fremtid og den forestående regeringskonference i 2004. Her skal man prøve at forenkle traktaterne og gøre dem lettere at forstå. Det er meget tiltrængt!

Det er Folketingets Europaudvalgs håb, at småtrykket vil være til hjælp for alle, der arbejder med EU-spørgsmål.

Småtrykket er udarbejdet af Folketingets repræsentant i Bruxelles, Morten Knudsen, i samarbejde med EU-konsulenten i Folketinget.

Claus Larsen-Jensen
Formand for Folketingets Europaudvalg

Indholdsfortegnelse

Afsnit I Indledning	9
Småtrykkets struktur	10
Hvad er EU-lovgivning?	11
Afsnit II EU-Institutionerne	13
EU-institutionernes dannelse	14
Fransk udspil var starten på det europæiske samarbejde	14
EU-institutioner var et kompromis	15
Den første institutionelle ramme	16
Forsvarssamarbejde forkastet af den franske nationalforsamling	17
Rom-traktaterne	18
Ministerrådet i centrum i ny institutionel ramme	19
Institutionerne efter Nice (år 2000)	20
Traktat om en forfatning for Europa (år 2004)	20
Europa-Kommissionen	22
Sammensætning og organisering	22
Upartisk og uafhængig	24
Embedsmændene i Kommissionen	26
Kommissionens initiativret	28
Subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet	34
Ministerrådet	37
Sammensætning og organisering	37
Embedsmændene i COREPER og arbejdsgrupperne	39
Stemmeregler i Ministerrådet	43
Offentliggørelse af afstemninger i Rådet	47
Rådsformandskabet	48
Det Europæiske Råd	52
Europa-Parlamentet.....	55
Sammensætning og organisering	55
De politiske grupper	58
De stående udvalg i Europa-Parlamentet	60
Behandlingen af lovforslag i Europa-Parlamentet	62
Parlamentets formandskab	67

AFSNIT III Beslutningsprocedurerne 69

Høringsproceduren	71
Parlamentets stilling i høringsproceduren forbedres	71
Høringsproceduren i én fase	74
Hvor anvendes høringsproceduren?	75
Den fakultative eller frivillige høringsprocedure	75
Samarbejdsproceduren.....	77
Den fælles beslutningsprocedure	79
Proceduren blev strammet op med Amsterdamtraktaten	80
Den fælles beslutningsprocedure i tre faser	81
Forligsudvalget	84
Hvor anvender EU den fælles beslutningsprocedure?	85
Lovgivning vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure	86
Omstændelig procedure er effektiv trods stigende arbejdsbyrde	87
En ny fælles forhandlingskultur	89
Uformelle triloger	91
Samstemmende udtalelse.....	96
Samstemmende udtalelse anvendes til andet end internationale aftaler	97
Hvordan træffer Rådet og Parlamentet beslutning?	97
Hvad er den samstemmende udtalelse blevet brugt til?	99

Afsnit IV Den danske EU-koordination 101

Den interministerielle koordination	102
Den lovforberedende fase	102
Folketingets Europaudvalg og fagudvalgene.....	105
Mandatgivningen	106
Forstærket overvågning af subsidiaritetsprincippet	107
Regeringens informationsforpligtelser i Europaudvalget	108
Fagudvalgenes behandling af EU-sager	109
Europaudvalgene i de øvrige nationale parlamenter	112
Noter	115
Liste over forkortelser	125
Litteraturliste.....	127

Bilag	131
Bilag 1 – Et lovforslags vej gennem den fælles beslutningsprocedure: Tobaksdirektivet	132
Bilag 2 – Hvor anvendes de forskellige lovgivningsprocedurer efter Nicetraktaten?	139
Bilag 3 – Artikel 251 EF (Den fælles beslutningsprocedure)	153
Bilag 4 – Artikel 252 EF (Samarbejdsproceduren)	155
Bilag 5 – Erklæring om fælles beslutningsprocedure	156
Bilag 6 – Rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen	159
Bilag 7 – Liste over regeringens EU-specialudvalg	167
Bilag 8 – Retsakter m.v. vedtaget af Rådet i 2004	168
Register.....	176

AFSNIT I INDLEDNING

EU er også
indenrigspolitik

I Danmark anses den Europæiske Union ofte for noget, der har med udenrigspolitik at gøre. Mange tror derfor, at man som borger ikke behøver at interessere sig synderligt for, hvad der foregår i Bruxelles. Intet kunne dog være mere forkert. EU lovgiver i dag indenfor næsten hele viften af traditionelle indenrigspolitiske områder såsom miljøregler, fødevarer sikkerhed, landbrug, fiskeri, momsregler m.v.

Formålet med denne bog er at gøre det begribeligt, hvordan EU-lovgivning bliver til i EU's politiske og administrative system. Når man i avisen kan læse, at nu har EU besluttet at gøre dette og hint, hvem er så dette »EU«? Og hvordan er beslutningerne overhovedet blevet til?

Hovedaktørerne i denne proces er EU's tre centrale lovgivende institutioner: *Ministerrådet*, *Europa-Parlamentet* og *Europa-Kommissionen*. Det er her politikken i EU udformes og her de politiske og nationale interesser brydes og siden hen udkrystalliseres som europæisk lovgivning. På den nationale arena er det regeringerne og i varierende omfang de nationale parlamenter, der er hovedaktørerne, når kursen for landenes EU-politik skal fastlægges.

Mange måder at vedtage lovgivning på

EU-lovgivningen bliver som hovedregel til ved, at Europa-Kommissionen udarbejder lovforslagene, mens de vedtages enten af Ministerrådet og Europa-Parlamentet i forening eller alene af Ministerrådet. Billedet kompliceres dog af, at EU anvender forskellige beslutningsprocedurer afhængig af, hvilke samarbejdsområder det drejer sig om. I visse tilfælde skal også andre EU-organer høres såsom Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Den Europæiske Centralbank, osv.

Småtrykkets struktur

Historien er nødvendig

Småtrykket er opdelt i fire afsnit. Indledningen findes i afsnit I mens afsnit II præsenterer de tre centrale lovgivende EU-institutioner: Europa-Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Der fokuseres her specielt på disse institutioners kompetence og, hvordan de hver især internt organiserer deres lovgivningsarbejde. Som hjælp til bedre at forstå hvorfor denne »institutionelle opbygning« ser ud som den gør, indledes afsnittet med en historisk redegørelse for de tre institutioners opståen og udvikling.

Den fælles beslutningsprocedure

Afsnit III beskriver, hvordan de fire vigtigste lovgivningsprocedurer i EU fungerer: *høringsproceduren*, *samarbejdsproceduren*, *den fælles beslutningsprocedure* og *proceduren for samstemmende udtalelse*. Disse beslutningsprocedurer adskiller sig først og fremmest ved hvilken rolle Europa-Parlamentet har i lovgivningsprocessen. Hovedvægten i dette afsnit vil blive lagt på den politisk set mest betydningsfulde af procedurerne: »den fælles beslutningsprocedure«, der gør EU-lovgivning til et fælles anliggende mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Også de mere uformelle dele af denne beslutningsprocedure i forskellige typer af trepartsdrøftelser eller såkaldte triloger, vil blive beskrevet nærmere.

I afsnit IV vil der blive redegjort for hvordan den danske EU-koordinationsproces i centraladministrationen og Folketinget er organiseret.

Noter på siderne 115-124

På side 125 findes en liste med forklaringer på de vigtigste forkortelser anvendt i bogen. Det tilføjes, at noterne til teksten er anbragt før bilagene på siderne 115-124.

Hvad er EU-lovgivning?

Inden vi ser nærmere på, hvordan EU-lovgivningen bliver til, skal der dog indledningsvis siges et par ord om, hvad EU-lovgivning over hovedet er for en størrelse.

Direkte bindende
for borgerne

EU-reglerne adskiller sig først og fremmest fra anden international ret ved, at EU-institutionerne kan vedtage retsakter, som er *direkte bindende* for EU-landenes borgere og virksomheder.

400-500 retsakter
årligt

Når vi i denne publikation taler om EU-lovgivning, dækker det hvad man i fagterminologien kalder den afledte ret eller sekundære ret. Den *afledte ret* bliver til på grundlag af EU-traktaterne, som kaldes EU's *primære ret*. EU-lovgivningen omfatter »juridisk bindende retsakter« som *forordninger*, *direktiver*, *afgørelser* og *beslutninger*. Hertil kommer *henstillinger*, *anbefalinger*, *udtalelser*, m.v., der er »ikke-bindende« retsakter. Vi vil i denne publikation kun tale om de ca. 400-500 retsakter, der årligt vedtages i Ministerrådet og Europa-Parlamentet og ikke de mange lovgivningsmæssige beslutninger, der vedtages af Europa-Kommissionen efter høring af embedsmandskomiteer (de såkaldte komiteprocedurer).

Der findes en grundig gennemgang af hvordan disse bliver til i Folketingets småtryk nr. 1 fra juli 2001.

Bindende retsakter

Forordninger

Forordninger er den mest anvendte type retsakt i EU. Forordninger er almen gyldige, bindende i alle enkeltheder samt umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne.¹ Forordninger kan skabe umiddelbare rettigheder og pligter for borgerne i medlemslandene uden at blive *indarbejdet* i national lovgivning, og altså uden behandling i et nationalt parlament. Forordningerne adskiller sig herved fra den almindelige folkeret, som normalt skal inkorporeres i national lovgivning før den kan få effekt. Faktisk forbyder EU-retten som hovedregel at inkorporere forordninger i national ret.

Direktiver

Direktiverne er bindende for medlemsstaterne. Men de er det kun for så vidt angår de tilsigtede mål. Det overlades til medlemsstaterne selv at gennemføre direktiverne i den nationale ret.² I Danmark sker det normalt enten ved en lov vedtaget i Folketinget eller gennem bekendtgørelser, der udstedes af regeringen på baggrund af en bemyndigelse fra Folketinget. Nogle direktiver kan dog i realiteten være så

detaljerede, at der ikke overlades meget spillerum til de nationale parlamenter eller regeringer. Direktiver er, modsat forordningerne, normalt ikke bindende for den enkelte borger.

Beslutninger

Også *beslutninger* og *afgørelser*³ er bindende retsakter. Beslutninger er bindende i alle enkeltheder for dem, som de er adresseret til og svarer nærmest til konkrete forvaltningsakter i dansk ret. Hvor forordninger er almengyldige, er beslutninger rettet mod specifikke grupper såsom enkelte medlemsstater, enkeltvirksomheder eller privatpersoner. Beslutninger benyttes hyppigst indenfor konkurrencepolitikken eller på statsstøtteområdet.

Afgørelser

Også afgørelser er bindende, men er normalt uden en specifik adressat. De bruges typisk til at fastlægge organisatoriske forhold såsom udpegningen af medlemmer til EU-organer, ændringer i EU-institutionernes interne regler eller i forbindelse med EU's forhold til tredjelande.

Ikke-bindende retsakter

Endelig kan EU-institutionerne også vedtage retsakter, som ikke er juridisk bindende. Det kan bl.a. dreje sig om *henstillinger* og *udtalelser*, som direkte nævnes i artikel 249 (TEF), eller *resolutioner*, *meddelelser*, *højtidelige erklæringer*, *konklusioner*, m.v., som ikke nævnes specifikt i traktaterne. Selv om disse retsakter ikke er juridisk bindende, kan de godt have juridisk værdi, idet de kan indgå i EF-Domstolens fortolkning af andre bindende retsakter eller traktater. De indeholder desuden ofte en politisk forpligtelse. Man kan derfor ikke blot tillade sig at se bort fra dem.

Bogen gennemgår ikke proceduren for vedtagelse af EU's budget og beskæftiger sig heller ikke med de retsakter m.v. der vedtages under søjle 2 (udenrigs- og sikkerhedspolitik), og søjle 3 (politisamarbejde m.v.).

I bilag 1 er gennemgået et konkret lovforslag (tobaksdirektivet), der illustrerer, hvordan den fælles beslutningsprocedure fungerer i praksis.

AFSNIT II

EU-INSTITUTIONERNE

Ifølge EF-traktaten har EU fem institutioner: *Ministerrådet*, *Europa-Parlamentet*, *Europa-Kommissionen*, *EF-Domstolen* og *Revisionsretten*. Hertil kommer et par rådgivende organer såsom Det Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU) og Regionsudvalget.

I dette afsnit vil vi forsøge at give en fremstilling af de tre *lovgivende institutioner*, Europa-Kommissionen, Ministerrådet, Europa-Parlamentet, samt baggrunden for hvorfor de ser ud som de gør i dag.

Vi begynder i første kapitel med en kort redegørelse for den historiske baggrund for EU-institutionernes dannelse, som foregik i perioden kort tid efter afslutningen af anden verdenskrig. Derefter følger tre kapitler med en gennemgang af de interne beslutningsprocedurer hos henholdsvis Europa-Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet, når de optræder i rollen som EU's lovgivere.

Der bliver ingen særskilt gennemgang af EU's øvrige institutioner eller organer. ØSU's og EF-domstolens respektive funktioner i EU's lovgivningsproces bliver kun nævnt i det omfang de har relevans for beskrivelsen af de tre ovennævnte lovgivende institutioners funktionsmåde.

EU-institutionernes dannelse

Fransk udspil var starten på det europæiske samarbejde

Robert Schuman startede det hele i 1950

Det var den franske udenrigsminister Robert Schuman, som den 9. maj 1950 temmeligt overraskende lancerede idéen om at fusionere de franske og tyske kul- og stålressourcer under en overnational europæisk myndighed, som staterne overlod en del af deres suverænitet til. Initiativet slog adskillige fluer med et smæk.

Forhåndsstøtte hos Tyskland og USA

Schuman havde på forhånd sikret sig støtte hos den tyske kansler Konrad Adenauer og hos amerikanerne. Storbritannien blev derimod taget på sengen. Som den britiske ambassadør i Paris lakonisk skrev i indberetningen til London: »Choktaktik sikrede Schuman-planen – kunne ikke kvæles ved fødslen.«

Den erklærede intention med Schuman-planen var at tage det første spæde skridt på vejen mod en europæisk føderation, der skulle sikre tysk– fransk forsoning og varig fred i Europa. Samtidig varetog den dog også vitale franske økonomiske interesser. Frankrig frygtede, at den tyske stålproduktion, når den kom op i omdrejninger, ville udkonkurrere det franske stål. Med en fælles europæiske myndighed ville Frankrig få medindflydelse på udviklingen af den tyske stålindustri.

Jean Monnet

Hjernen bag projektet, som så elegant forenede det idealistiske med det praktiske, var den franske embedsmand og forretningsmand Jean Monnet, der kom fra det franske planlægningsdirektorat. Forhandlingerne om realiseringen af Schuman-planen, der påbegyndtes i juni 1950, fandt sted mellem Frankrig, Tyskland, Italien og de tre Benelux-lande og blev ledet af netop Jean Monnet. Resultatet blev Traktaten om Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF). Med denne traktat lagdes samtidig de første byggesten og grundstrukturen til EU's institutionelle opbygning og beslutningsproces. De seks lande skabte her den særlige institutionelle kvartet: Ministerrådet, Den Høje Myndighed, Den Fælles Forsamling og Domstolen, der senere har udviklet sig til de fire EU-institutioner, vi kender i dag.⁴

Kul- og Stålfællesskab i 1950

EU-institutioner var et kompromis

Den institutionelle struktur blev til som et kompromis mellem de seks lande efter særdeles vanskelige forhandlinger på en regeringskonference, der blev indledt den 20. juni 1950.

Først acceptere princip om overstatslighed

Jean Monnet sigtede på at afslutte forhandlingerne på EU's første regeringskonference hurtigt ved at få landene til at underskrive en bindende principerklæring om at acceptere princippet om *overstatslighed* og *suverænitetsafgivelse*. Først derefter skulle man indlede drøftelserne af den nærmere institutionelle struktur og reglerne for hvordan det nye fællesmarked skulle fungere. Beneluxlandene accepterede imidlertid først denne fremgangsmåde efter alvorlige overvejelser. De tre lande ønskede at kende alle detaljer i traktaten, før de satte deres underskrift. Storbritannien blev også indbudt til at deltage i forhandlinger på samme betingelser, men briterne afviste blankt og gjorde i øvrigt hvad de kunne for at obstruere forhandlingerne.

I Jean Monnets første »traktatudkast«, der blev fremlagt på regeringskonferencens anden dag, foreslog han et samarbejde styret af én uafhængig overstatslig instans, den såkaldt »Høje Myndighed«. Den Høje Myndigheds legitimitet foreslog han garanteret af en parlamentarisk forsamling og en ad hoc baseret voldgiftsdomstol skulle afgøre tvister om fortolkningen af den nye traktat. Traktatudkastet indeholdt derimod ingen planer om et »Ministerråd«. Monnet frygtede, at nationale særinteresser hurtigt ville blokere samarbejdet, hvis regeringerne fik kontrol med Den Høje Myndighed.

Den Høje Myndighed i centrum

Jean Monnets oprindelige skitse blev udarbejdet i samarbejde med to venner, Paul Reuter og Etienne Hirsch på Monnets landsted. Den centrale idé i konstruktionen var at skabe en overstatslig institution, Den Høje Myndighed, som hierarkisk lå over den nationale suverænitæt. Den parlamentariske Forsamling spillede derimod ikke nogen større rolle. Den skulle først og fremmest bidrage med legitimitet til Den Høje Myndigheds beslutninger ved at godkende Den Høje Myndigheds aflæggelse af den årlige statusrapport for EKSF-samarbejdet.

»Overstatslig myndighed«

Benelux-landene var meget skeptiske overfor de franske ideer om, at en »overstatslig myndighed« skulle styre fællesmarkedet for den vigtige kul- og stålproduktion – uden nogen form for regeringskontrol. Benelux-landene frygtede, at de store lande ville bruge den nye overstatslige myndighed til at tilsidesætte de små landes økonomiske interesser. Anført af den hollandske forhandler Dirk Spierenburg pressede de tre Benelux-lande på for at få sat hegnspele op for

Den Høje Myndigheds kompetence. Med Dirk Spirenburgs ord gjorde Benelux-landene alt »hvad de kunne for at begrænse den Høje Myndigheds overnationale kompetence«. Allerede før regeringskonferencens start havde den hollandske delegation på et møde den 14. juni med Belgien og Luxembourg foreslået oprettelsen af et Ministerråd eller et råd af faste repræsentanter for at sikre medlemslandene en vis kontrol med Den Høje Myndighed. Benelux-landene forestillede sig ligeledes en domstol, der skulle kunne annullere beslutninger, der var i strid med EKSF-Traktaten.

Vesttyskland tilsluttede sig den franske linje, men insisterede dog på, at Den Høje Myndighed først ville blive opfattet som upartisk, hvis den blev underlagt en eller anden form for politisk kontrol. Tyskerne foretrak, at en parlamentarisk forsamling skulle tage sig af denne opgave.

Tyskland ønskede tokammersystem

De to tyske forhandlere Hallstein og Ophüls arbejdede med en dualistisk løsningsmodel, der skulle forene »Ministerrådet« og den parlamentariske forsamling i en såkaldt »Montan-Kongres« efter amerikansk forbillede. Ophüls så to muligheder: 1) et tokammersystem med regeringernes repræsentanter i 1. kammeret og et europæisk parlament som 2. kammer. 2) en parlamentarisk forsamling sammensat af både repræsentanter fra de nationale parlamenter og repræsentanter fra regeringerne.

Den tyske forhandler Walther Hallstein opererede med føderalistiske forestillinger modeleret efter Vesttysklands egen nye forbundsstatslige opbygning.

Den første institutionelle ramme

I kul- og stålsamarbejdets endelige »institutionelle opbygning« blev man enige om at oprette »Monnets« uafhængige »Høje Myndighed«. Den Høje Myndighed blev gjort til det magtfulde omdrejningspunkt, der kunne agere og træffe beslutninger på overstatsligt niveau. Til gengæld fik Benelux-landene deres »Ministerråd«, som kunne gribe ind i særlige sager ved at afgive udtalelser. I nogle tilfælde krævedes endda en samstemmende udtalelse fra ministrene før en beslutning fra Den Høje Myndighed kunne gennemføres. Man oprettede også en parlamentarisk »forsamling«. Specielt Vesttyskland ønskede at tage skridtet fuldt ud og oprette et direkte valgt europæisk parlament. Benelux-landene afviste dog det direkte valg, idet de ikke

Den Høje Myndighed er forgænger for Kommissionen

fandt tiden moden til at tage sådant et skridt. Løsningen blev, at hvert enkelt land selv skulle afgøre om dets medlemmer skulle udpeges fra dets nationale parlament eller indsættes ved direkte valg. Det direkte valg til Parlamentet blev dermed i realiteten begravet indtil 1976, hvor medlemslandene endeligt enedes om »Akten om almindelige direkte valg til Europa-Parlamentet«.

Parlamentarisk
forsamling

Den nye parlamentariske forsamling blev næsten tandløs. Den fik ingen lovgivningsmæssig eller budgetmæssig kompetence. Som en generalforsamling af aktionærer udstyrede man i stedet »Forsamlingen« med retten til at afsætte Den Høje Myndighed i forbindelse med dennes fremlæggelse af dens årlige rapport om kul- og stålsamarbejdet.

Endelig etablerede man en rådgivende komite og en domstol eller et appelorgan, som medlemslandene kunne indklage hinanden eller Den Høje Myndighed for. Domstolen fik bl.a. kompetence til at annullere beslutninger truffet af Den Høje Myndighed, hvis disse skulle være i strid med EKSF-Traktaten.

EKSF-Traktaten blev underskrevet af de seks landes regeringer i Paris den 18. april 1951

Forsvarssamarbejde forkastet af den franske nationalforsamling

Europæisk for-
svarssamarbejde

Tre år efter den succesfulde afslutning af forhandlingerne om det Europæiske Kul- og Stålfællesskab kom det første større tilbageslag for de ivrigste fortalere for europæisk integration. Den nytiltrådte franske premierminister Pierre Mendès-France meddelte på en konference i Bruxelles i august 1954, at Frankrig ikke så sig i stand til at ratificere traktaten om et fælles europæisk forsvarssamarbejde (EDC). Da de øvrige fem EKSF-lande afviste at genåbne forhandlingerne, forkastede den franske nationalforsamling EDC-traktaten den 30. august 1954.⁵ Chokket var stort. Forhandlingerne var blevet afsluttet hele to år tidligere i maj 1952 og havde været både hårde og komplicerede.⁶ Paradoksalt nok var det Frankrig selv, som havde taget initiativet til oprettelsen af det europæiske forsvarsfællesskab.

Europæisk poli-
tisk samarbejde

Ved samme lejlighed faldt et andet forslag om øget europæisk integration til jorden. Det var »det europæiske politiske samarbejde« (EPC), der skulle have fungeret som et kontrolorgan for Kul- og Stålsamarbejdet og Forsvarssamarbejdet. Ifølge et traktatudkast ud-

arbejdet af EKSF-forsamlingen skulle der med EPC oprettes et europæisk Eksekutivråd, et Ministerråd, en domstol og en direkte valgt parlamentarisk forsamling. EPC afgik ved døden samme dag som den franske nationalforsamling forkastede EDC.

Disse to tilbageslag sammen med en række magtkampe i de første år mellem Den Høje Myndigheds første formand, Jean Monnet, og ministre fra medlemsstaterne banede vejen for en nedtoning af de overstatslige aspirationer i de næste forsøg med europæisk samarbejde.

Rom-traktaterne

Messina-topmødet

Da de seks EKSF-lande efter Messina-topmødet i 1955 lagde op til det næste overstatslige eksperiment med planerne om at danne en toldunion og et fælles marked for landbrugs- og industriprodukter samt en europæisk organisation for udvikling af atomenergi, var der lagt op til justeringer af den institutionelle magtbalance.

Der var samtidig stor uenighed mellem Frankrig og de øvrige lande om hvilken kurs den europæiske integrationsproces skulle tage. Frankrig ønskede at følge eksemplet fra Kul- og Stålsamarbejdet med sektorintegration, hvor man gik frem inden for mindre kontroversielle delområder. Frankrig anså atomenergi for at være det naturlige startsted. De mere frihandelsorienterede Benelux-lande og Tyskland var derimod mere opsatte på, at skabe friere forhold for handelen i et mere forpligtende europæisk samarbejde end det hensygnende OEEC.

Internt tysk uenighed om europapolitik

Forud for forhandlingerne om Rom-traktaterne var der stor uenighed i den tyske regering om den europapolitiske kurs mellem statssekretæren Walther Hallstein (udenrigsministeriet) og den magtfulde tyske finansminister Ludwig Erhard. Hvor Hallstein på lang sigt så en europæisk føderal statsdannelse, var Erhard særdeles skeptisk overfor udviklingen af en fælles toldunion, som han mente ville føre til europæisk protektionisme og stå i vejen for udvidelsen af den frie internationale handel. Erhard anså Hallstein og medarbejderne i udenrigsministeriet for »euroromantikere«, hvis føderalistiske idealer ikke svarede til de økonomiske realiteter i Europa.

De modsatrettede interesser blev forenet i en pakkedøsning fra den daværende belgiske udenrigsminister Paul-Henri Spaak. Han foretog i maj 1956 i den såkaldte Spaak-rapport, at målsætningerne om

at danne et fælles europæisk marked for industri- og landbrugsprodukter og en europæisk organisation for udvikling af atomenergi skulle realiseres gennem vedtagelsen af to separate traktater. Forhandlingerne førte derefter i februar 1957 til enighed om EØF- og EURATOM-traktaterne. Den institutionelle opbygning i traktaterne foresloges i vidt omfang baseret på modellen man udviklede til EKSF-Traktaten.

Regeringskonferencen varede 9 måneder

EØF- og EURATOM-traktaterne blev færdigforhandlet på en regeringskonference, som de seks landes ministre indledte i maj 1956 i Venedig og som blev afsluttet i Rom i februar 1957.

Kommissionen dannes

Ministerrådet i centrum i ny institutionel ramme

For det første oprettede man en noget afsvækket udgave af Paris-traktatens Høje Myndighed. Den fik i overensstemmelse med tidens mere forsigtige stemning i det europæiske samarbejde den nye og mindre grandiose betegnelse Kommissionen. Denne nye Kommissions hovedopgaver blev at fremlægge forslag til lovgivning, føre opsyn med landenes implementering af EF's politikker og lovgivning, samt repræsentere EF i handelsforhandlinger med tredjelande.

Centrum for magten i de to nye traktater blev Ministerrådet. Ministerrådet blev samarbejdets vigtigste lovgivende og udøvende organ, som dog kun kunne handle på baggrund af et forslag fra Kommissionen. Det blev oven i købet muligt i sjældne tilfælde at træffe beslutninger med et såkaldt kvalificeret flertal i det nydannede Ministerråd.⁷

Parlamentarisk forsamling

En parlamentarisk forsamling så ligeledes dagens lys. Denne forblev svag som i EKSF-Traktaten, men styrkedes alligevel på et par områder, der senere viste sig at skulle blive væsentlige. Bl.a. fik den ret til at blive hørt i forbindelse med Ministerrådets vedtagelser af lovgivning. Forsamlingen fik også til opgave at føre kontrol med Kommissionen og fik som stærkeste våben overfor Kommissionen en generel ret til at afsætte den samlede Kommission. Forsamlingen fik desuden de første budgetbeføjelser, der bl.a. omfattede retten til at give Kommissionen decharge for dens implementering af budgettet.

I de to traktater overtog man endeligt idéen om den rådgivende komite (ØSU) og en Domstol, der kunne afgøre tvister om fortolkningen af de nye traktater og de deraf afledte regler.

EØF- og EURATOM-traktaten blev underskrevet den 25. marts 1957 i Rom af de seks landes udenrigsministre. Nervøsiteten for endnu et tilbageslag var imidlertid stor. Skyggen fra den franske nationalforsamlings afvisning af EDC-traktaten hvilede stadig tungt over det europæiske samarbejde. Alle henvisninger til »overstatslighed« var omhyggeligt undgået i de to traktater. Som Paul-Henri Spaak udtrykte det i maj 1956 så var det eneste han ønskede: »institutioner for de to nye fællesskaber, der kan fungere; derefter må det være op til juristerne at afgøre om disse institutioner er overstatslige eller ej«. Spaak skulle i hvert fald ikke selv nyde noget. Han kunne dog ånde lettet op, da den franske nationalforsamling godkendte de to traktater i juli 1957.⁸

Er EØF-traktaten overstatslig?

Institutionerne efter Nice (år 2000)

Mere end 50 år efter, at Den Europæiske Unions grundlæggere tog de første spadestik, er den institutionelle grundstruktur forblevet mere eller mindre uforandret. Man har bevaret den institutionelle ramme, der blev dannet med EKSF- traktaten og Rom-traktaterne.

På et væsentligt punkt er der dog sket en markant forandring i magtbalancen mellem institutionerne for så vidt angår de lovgivningsmæssige beføjelser nemlig i forholdet mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Hvor Europa-Parlamentet i 1958 var en forsamling af nationale parlamentarikere på halv tid, som Rådet blot konsulterede – ofte uden at vente på deres udtalelse, er Europa-Parlamentet anno 2005 en forsamling med 732 direkte valgte fuldtidsmedlemmer med lovgivningsansvar inden for de vigtigste samarbejdsområder på linje med Rådet. Specielt op gennem 90'erne gav Maastricht- og Amsterdamtraktaten Europa-Parlamentet del i lovgivningsbeføjelserne. Men også den seneste reform, der fandt sted på en regeringskonference i den franske badeby Nice i december 2000, styrker Europa-Parlamentet på nogle få samarbejdsområder.

Især Europa-Parlamentet er blevet styrket

Traktat om en forfatning for Europa (år 2004)

Denne kurs planlægges fortsat med EU's »Traktat om en forfatning for Europa«, underskrevet af EU's stats- og regeringschefer den

29. oktober 2004. Der lægger her op til yderligere styrkelse af Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige rolle i forhold til Ministerrådet, idet det fremover vil være den absolutte hovedregel, at Ministerrådet og Parlamentet udøver EU's lovgivningsmæssige funktion sammen. Samtidig foreslås det for første gang at involvere de nationale parlamenter i EU's institutionelle arkitektur ved at inddrage dem i kontrollen med EU-institutionernes overholdelse af nærhedsprincippet i forbindelse med det lovgivningsmæssige arbejde.

Småtryk om Nicetraktaten

For en komplet beskrivelse af Nicetraktatens betydning for EU-Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet henvises til Småtryk nr. 3 fra marts 2002, der gennemgår EU-institutionerne (Folketinget og Nicetraktaten).

Europa-Kommissionen

»Traktatens
vogter«

Europa-Kommissionen befinder sig lige i hjertekulen af det europæiske samarbejdes lovgivningsproces. Stort set alle beslutninger på EU-plan involverer Kommissionen som en central aktør. Kommissionen har monopol på at fremsætte forslag til EU-lovgivning og fungerer som en vigtig mægler i forbindelse med vedtagelsen af lovgivningen i Ministerrådet og Parlamentet. Endelig varetager Kommissionen opgaven som »traktaternes vogter«, idet den skal sikre, at medlemsstaterne gennemfører og overholder EU-reglerne.

Sammensætning og organisering

Europa-Kommissionen består i dag af 25 medlemmer. Alle lande har én kommissær. Der er dog fastsat et maksimum på 26 medlemmer af Kommissionen, så når EU med optagelsen af Rumænien og Bulgarien kommer op på 27 medlemslande, vil der skulle træffes en ny beslutning om antallet af kommissærer. Det er ikke afgjort, hvor mange kommissærer der skal være til den tid, blot at der skal være færre end antallet af medlemsstater. Kommissærposterne vil komme til at gå ligeligt på skift mellem landene efter en rotationsordning.⁹ Det skal dog her nævnes, at EU's »Traktat om en forfatning for Europa«, som i øjeblikket er til godkendelse i EU-landene, fastsætter antallet af fremtidige EU-kommissærer til 2/3 af antallet af medlemsstater; dog først fra 2014. Sammensætningen skal også ifølge dennes bestemmelser være baseret på ligelig rotation mellem medlemsstaterne, så de af deres statsborgere, der er kommissærer, behandles ligeligt med hensyn til fastlæggelsen af rækkefølgen og varigheden af deres medlemskab.

Kommissærerne vælges for fem år ad gangen, men kan godt forlænges for flere perioder. F.eks. var Sicco Mansholt hollandsk kommissær i 15 år og Henning Christophersen fra Danmark tjente i ti år under tre Delors-kommissioner i perioden 1985-95.

Danske EU-kommissærer

Danmark har hidtil haft seks EU-kommissærer: Finn Olav Gundelach (1973-1981), Poul Dalsager (1981-1985), Henning Christophersen (1985-1995), Ritt Bjerregaard (1995-1999), Poul Nielson (1999-2004) og Mariann Fischer Boel (2004-).

Der findes 25 forskellige porteføljer

Kommissærerne har ansvar for hver deres specifikke sagsområder eller porteføljer, som fastlægges ved Kommissionens tiltrædelse. Fordelingen af porteføljerne er hidtil som regel først faldet på plads efter hård kamp mellem medlemsstaterne og er normalt heller ikke blevet justeret i løbet af Kommissionens valgperiode.¹⁰ I fremtiden vil sådanne justeringer dog ikke være usandsynlige, idet kommissionsformanden med Nicetraktaten har fået stærkere beføjelser til at fastlægge den interne organisering af Kommissionen.¹¹

Tabel 1: Barroso-Kommissionen 2004-2009

Kommissær	Porteføje
José Manuel Barroso (Portugal)	Formand
Margot Wallström (Sverige)	Næstformand, institutionelle forbindelser, relationer til nationale parlamenter og kommunikationsstrategi
Günter Verheugen (Tyskland)	Næstformand, erhvervs- og virksomheds-politik
Jacques Barrot (Frankrig)	Næstformand, transport
Siim Kallas (Estland)	Næstformand, administrative forhold, revision og bekæmpelse af svig
Franco Frattini (Italien)	Næstformand, retlige anliggender, frihed og sikkerhed
Viviane Reding (Luxembourg)	Informationssamfund og medier
Stavros Dimas (Grækenland)	Miljø
Joaquín Almunia Amann (Spanien)	Økonomiske og monetære anliggender
Danuta Hübner (Polen)	Regionalpolitik
Joe Borg (Malta)	Fiskeri og maritime anliggender
Dalia Grybauskaitė (Litauen)	Finansielle programmer og budget
Janez Potočnik (Slovenien)	Videnskab og forskning
Ján Figel (Slovakiet)	Undervisning, uddannelse, kultur og flersprogethed
Markos Kyprianou (Cypern)	Sundhed og forbrugerbeskyttelse
Olli Rehn (Finland)	Udvidelsen
Louis Michel (Belgien)	Udvikling og humanitær bistand
László Kovacs (Ungarn)	Skattespørgsmål og toldunionen
Neelie Kroes (Holland)	Konkurrence
Mariann Fischer Boel (Danmark)	Landbrug og udvikling af landområder
Benita Ferrero-Waldner (Østrig)	Eksterne relationer og den europæiske nabopolitik
Charlie McCreevy (Irland)	Indre marked og tjenesteydelser
Vladimir Špidla (Tjekkiet)	Beskæftigelse, sociale spørgsmål og ligestilling
Peter Mandelson (Storbritanien)	Handel
Andris Piebalgs (Letland)	Energi

Upartisk og uafhængig

Uafhængig af landeinteresser

Selv om Kommissionen består af repræsentanter fra alle medlemslande, er det ikke meningen, at kommissærerne skal forsvare landenes nationale interesser. Kommissærerne skal varetage fællesskabets samlede interesser. De må derfor heller ikke modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ. Ligesom medlemsstaterne har lovet ikke at forsøge at påvirke kommissærerne.

Kommissionens uafhængighed af nationale og andre interesser forsøges beskyttet ved, at Kommissionen altid optræder som kollegium. Kommissærerne er som udgangspunkt kollektivt ansvarlige for alle beslutninger, der træffes i Kommissionens navn. Kommissærerne godkendes også som kollegium af Ministerrådet og Europa-Parlamentet og de kan ikke afskediges individuelt. Europa-Parlamentet kan kun afsætte den samlede Kommission og hverken Ministerrådet eller medlemsstaterne kan tilbagekalde en kommissær, som de ikke er tilfredse med. Kun i særligt alvorlige tilfælde kan enkelte kommissærer afskediges af EF-Domstolen.¹²

Santer-Kommissionens afgang i 1999

Det er hidtil ikke sket, at en EU-Kommission er blevet afsat, men i marts 1999 måtte den daværende Santer-kommission træde tilbage. Det skete efter, at en ekspertrapport kritiserede enkelte kommissærer for uregelmæssigheder i deres administration. Med udsigten til et mistillidsvotum fra Europa-Parlamentet og manglende støtte fra EU-landenes regeringer valgte Santer-kommissionen selv at gå af.

Praksis og teori
er forskellig

I praksis er Kommissionen dog ikke helt uafhængig af nationale interesser. Allerede Kommissionens udnævnelse er præget af nationale hensyn. Listen over hvilke kommissærer, der skal udnævnes, vedtages trods alt af Rådet, efter indstilling fra de enkelte medlemsstaters regeringer. Regeringernes indstillinger er ofte præget af nationale og partipolitiske interesser, så kommissærerne som regel rekrutteres fra et regeringsparti i hjemlandet.¹³ Listen skal dog også aftales med den indstillede formand for Kommissionen.

Også Europa-Parlamentet prøver med regelmæssige mellemrum at styrke kontrollen med Kommissionen. De tre seneste Kommissioner er således først blevet godkendt af Parlamentet efter, at »kommissær-kandidaterne« har været igennem høringer i Parlamentets fagudvalg i form af veltilrettelagte krydsforhør. Da Barroso-kommissionen således skulle godkendes af Parlamentet i oktober 2004 kom det til en dramatisk styrkeprøve, hvor formanden, José Manuel Barroso, måtte trække sit forslag til et nyt hold af kommissærer, efter at det stod klart, at Parlamentet var parat til at sige nej til den samlede Kommission, hvis ikke Barroso imødekom den kritik, som parlamentets udvalg havde rejst af visse kommissærkandidater. Bl.a. afviste »Udvalget for Borgernes Rettigheder og Retlige Anliggender« at anbefale den italienske regerings kandidat til posten som kommissær

for »retlige anliggender«. Også et par andre kandidater blev udsat for skarp kritik for deres præstationer under udvalgshøringerne.

Barroso blev derefter tvunget til at foretage visse ændringer af sit hold af kommissærer, som bl.a. indebar, at både den italienske og lettiske kandidat blev erstattet af to nye kandidater samt at den ungarske kandidat fik ny portefølje. Samtidig måtte Barroso give Parlamentet tilsagn om bl.a. at ville bede enkelt kommissærer om at nedlægge deres hverv, såfremt Parlamentet skulle vedtage et mistillidsvotum til disse, samt medtage en række andre krav fra Parlamentet i en ny »rammeaftale«¹⁴ om de bilaterale forbindelser mellem de to institutioner.¹⁵ Et stort flertal i Parlamentet godkendte derefter den samlede Kommission, som kunne tiltræde med en måneds forsinkelse den 1. december 2004.

Embedsmændene i Kommissionen

Kommissionens embedsværk er en blanding mellem en politisk og en administrativ kultur. Det politiske element udgøres af de politisk udpegede kommissærer og deres private kabinetter af håndplukkede embedsmænd, mens Kommissionens tjenestegrene udgør den administrative del.

Der har til tider været et meget anstrengt forhold mellem kabinetterne og tjenestegrenene. Speciel var den tidligere franske formand for Kommissionen Jacques Delors kabinet kendt for at have et anspændt forhold til Generaldirektoraterne. Både kabinetterne og tjenestegrenene spiller dog på hver deres måde en central rolle i forbindelse med udarbejdelsen af lovgivningsforslagene fra Kommissionen.

Kabinetterne

Fransk forvaltningstradition

Kommissionens kabinetsystem var fra begyndelsen i 1952 primært inspireret af den franske forvaltningstradition, men også Italien og Belgien kendte til en eller anden form for kabinetter i deres administrative systemer.

Kabinetterne er kommissærernes private stab af medarbejdere, hvis funktion er at fungere som kommissærens øjne og øre i Kommissionen. Bl.a. skal de tage sig af forbindelserne til Kommissionens

tjenestegrene samt informere og rådgive kommissæren i det daglige arbejde.

I forhold til forberedelsen af lovgivningsforslag spiller kabinetterne også en helt central rolle. F.eks. forbereder kabinetcheferne kommissionsmøderne på deres ugentlige møder sammen med Kommissionens generalsekretær. Her prøver de bl.a. at opnå enighed om så mange af sagerne på Kommissionens dagsorden som muligt.

Traditionelt har kabinetterne været stærkt domineret af embedsmænd fra kommissærernes eget land og er derfor i vidt omfang blevet betragtet som nationale enklaver, der sikrer, at nationale synspunkter bliver hørt i Kommissionen. Før 1999 bestod kabinetterne næsten udelukkende af embedsmænd fra kommissærens hjemland. Efter kritik fra en ekspertgruppe i marts 1999 forsøgte den daværende formand for Kommissionen, Romano Prodi, at »europæisere« kabinetterne ved at kræve en større repræsentation af embedsmænd fra andre medlemsstater end kommissærens egen. Bl.a. blev det bestemt, at kabinetterne skal have en kabinetchef eller vicekabinetchef fra et andet land end kommissæren samt have medlemmer af kabinettet fra mindst tre medlemsstater.

Generaldirektoraterne

General- direktoraterne

Europa-Kommissionens forvaltningsapparat er ligesom den danske centraladministration opdelt i forskellige »ministerier« eller som det hedder i EU generaldirektorater (DG'ere). I 1958, da Kommissionens første administration blev til, oprettede man 9 generaldirektorater, men i takt med EU's øgede kompetence indenfor nye samarbejdsområder, er antallet af generaldirektorater steget. Siden tiltrædelsen af Barroso-Kommissionen i december 2004, har der været 27 generaldirektorater med ansvar for f.eks. landbrug, fiskeri, miljø, udvidelsen, det indre marked, beskæftigelsen og sociale anliggender, m.v. DG'erne svarer ikke til kommissærernes porteføljer – hverken i antal eller med hensyn til ansvarsområder. En kommissær kan godt have ansvar for flere DG'ere, ligesom et DG godt kan beskæftige sig med flere kommissærers porteføljer.

Der er stor forskel på de enkelte generaldirektoraters betydning. På lovgivningsområdet er nogle af de tunge generaldirektorater; DG-landbrug, handel, indre marked, fiskeri og konkurrencepolitik, idet

de har at gøre med samarbejdsområder, hvor medlemsstaterne har overført en betydelig kompetence til EU.

Kommissionens initiativret

Initiativret til Kommissionen

Kommissionens vigtigste funktion i lovgivningsprocessen er at fremsætte lovforslag.¹⁶ Ministerrådet og Europa-Parlamentet kan ikke vedtage lovgivning med mindre der foreligger et forslag fra Kommissionen. Både Ministerrådet og Europa-Parlamentet kan dog opfordre Kommissionen til at fremsætte forslag til lovgivning indenfor områder, de ønsker fremmet, men de kan ikke tvinge Kommissionen til det.

Initiativretten skal opfattes bredt og omfatter også pligten til at tænke langsigtet og strategisk med hensyn til udviklingen af EU's forskellige politikområder. Sådanne langsigtede planer præsenterer Kommissionen som regel i forskellige typer af høringsdokumenter såsom hvidbøger, grønbøger eller meddelelser. Brugen af høringsdokumenter er specielt siden 1993 indgået som et væsentligt element i Kommissionens politikforberedende arbejde.

Grønbøger, hvidbøger og meddelelser

Hvidbogen om indførelsen af det indre marked fra 1985 er formentligt det mest kendte eksempel på en hvidbog. I denne hvidbog skitserede Kommissionen de retlige initiativer, som skulle gennemføres for at gennemføre liberaliseringen af handel med varer, tjenesteydelser, arbejdskraftens frie bevægelighed og frie kapitalbevægelser. Hvidbogen blev senere brugt som målestok for EU's succes med at gennemføre det indre marked til det tidspunkt man havde sat som mål, nemlig 1992. På Edinburgh-topmødet i december 1992, lovede Kommissionen systematisk at udarbejde høringsdokumenter før den foreslår lovgivning. Kommissionen har således også over de seneste år intensiveret brugen af sådanne høringsdokumenter. I 2003 udarbejdede Kommissionen 5 grønbøger, 142 meddelelser samt 73 andre rapporter.

4-500 forslag om året

Kommissionen fremsender ca. 4-500 forslag til retsakter om året til vedtagelse i Ministerrådet og Europa-Parlamentet samt godt 200 meddelelser og andre rapporter.¹⁷

Tabel 2: Forslag til vedtagelser af Rådet eller Rådet og Europa-Parlamentet

<i>År/Dokument- type</i>	<i>Direktiv</i>	<i>Forordning</i>	<i>Afgørelse/ Beslutning</i>	<i>I alt</i>
1984	64	338	71	473
1985	77	420	64	561
1986	65	424	74	563
1987	63	456	76	595
1988	86	439	99	624
1989	65	391	111	567
1990	91	410	126	627
1991	64	360	95	519
1992	85	362	104	551
1993	52	335	117	504
1994	54	283	118	455
1995	69	279	134	482
1996	62	243	133	438
1997	54	228	150	432
1998	63	230	204	497
1999	38	172	206	416
2000	66	220	211	499
2001	47	178	221	446
2002	54	188	205	447
2003	57	208	209	474
2004	48	170	228	446

Kilde: Tallene er udarbejdet af Folketingets EU-Oplysning på baggrund af informationer fra CELEX-databasen. Unikke forslag (ændringsforslag m.v. ikke medtaget). Søgning foretaget d. 11/11 2004

Forslagene kommer mange steder fra

Lovforslag ikke
altid Kommis-
sionens idé

Selvom initiativretten formelt ligger eksklusivt hos Kommissionen, er det faktisk kun en meget lille del af forslagene, som kan tilskrives Kommissionens egen opfindsomhed. Størstedelen af lovforslagene fremsættes for at justere eller opdatere allerede eksisterende lovgivning eller for at gennemføre internationale forpligtelser, som EU har påtaget sig – under f.eks. WTO eller internationale miljøkonventioner. Også Det Europæiske Råd, Ministerrådet, Europa-Parlamentet eller afgørelser fra EF-Domstolen er vigtige inspirationskilder for Kommissionen. Ifølge Kommissionens årlige rapport om »bedre lovgivning« fra 2001 er blot ca. 10 pct. af dens lovforslag egentlige nye initiativer fra Kommissionen, men tallet har dog varieret noget. I 1992 vurderedes det i en rapport fra en arbejdsgruppe under Kommissionen, at kun 6 pct. af forslagene i 1991 var nye selvstændige initiativer fra Kommissionen.

Tabel 3: Hvor kom forslagene til EU-retsakter i 2001 fra?

<i>Hvor kom initiativerne til EU-lovgivning fra i 2001?</i>	<i>Andel af lovforslag</i>
Følge af internationale aftaler	30 pct.
Traktatforpligtelser eller afledt af andre EU-retsakter	10-15 pct.
Tilpasning af eksisterende EU-lovgivning	20 pct.
Anmodninger fra Rådet, parlamentet, medlemslande eller virksomheder	20-25 pct.
Nye lovgivningsinitiativer	10 pct.

Kilde: Kommissionens rapport, december 2001: »Bedre lovgivning 2001«. KOM(2001)728.

Både Ministerrådet og Europa-Parlamentet har ifølge EU-traktaterne formelt ret til at anmode Kommissionen om at fremsætte forslag til EU-lovgivning.¹⁸ Kommissionen er ikke forpligtet til at efterkomme sådanne anmodninger, men har forpligtet sig til at tage hensyn til disse samt besvare enhver sådan forespørgsel behørigt og hurtigt.¹⁹

De forberedende komiteer

Selv om ideerne til lovgivning altså tit er en følge af internationale forpligtelser eller opstår i Ministerrådet, Det Europæiske Råd eller en medlemsstat, er det altid Kommissionen, der har det formelle ansvar for at udarbejde lovgivningsforslag.

Normalt vil den ansvarlige tjenestegren i Kommissionen påbegynde den »politikformulerende fase« med at konsultere eller eventuelt etablere en »forberedende komite« af eksperter, som man kan støtte sig til inden man påbegynder udarbejdelsen af selve forslaget. Der kan her både være tale om at etablere en ad hoc-komite eller en mere permanent komite. Hvor mange af disse forberedende komiteer der findes, er der stor usikkerhed om. Antallet varierer meget, idet komiteerne kommer og forsvinder efter behov. Når det ikke kan siges mere sikkert, skyldes det, at etableringen af de forberedende komiteer er decentraliseret og overladt til de enkelte tjenestegrene for at gøre systemet mere fleksibelt. En oversigt offentliggjort af Kommissionens generalsekretariat i 2005 angiver, at det drejer sig om godt og vel 1300 ekspertkomiteer samt godt 500 underkomiteer.²⁰

Ca. 1800
komiteer

Ekspertkomiteer

De »forberedende komiteer« kan opdeles i to forskellige typer: 1) de såkaldte »ekspertkomiteer«, der består af medlemmer hentet fra de nationale regeringer – men som dog ikke repræsenterer medlems-

Konsultative komiteer

staterne og 2) de »konsultative komiteer«, hvor relevante europæiske erhvervsinteresser er repræsenteret.²¹ Både ekspertkomiteerne og de konsultative komiteer yder et betydeligt input i den indledende politikformulerende fase. Selv om der ikke er tale om egentlige forhandlinger i komiteerne, foregår der en betydningsfuld udveksling af synspunkter og argumenter samt »konsensusopbygning« i komiteerne, som sætter sit præg på indholdet af Kommissionens forslag.²²

Se småtryk nr. 2 for Kommissionens gennemførelsesbestemmelser

Medlemmerne af ekspertkomiteerne er ofte de samme personer, som senere sidder i Ministerrådets arbejdsgrupper, som står for forberedelserne af Ministerrådets behandling af forslagene eller i de såkaldte »komitologi komiteer«,²³ som er med til at gennemføre den EU-lovgivning Kommissionen er bemyndiget til. Ekspertkomiteerne kan derfor også her være nyttige, fordi de allerede i denne tidlige fase kan udpege elementer i et forslag, som risikerer at rejse specielle nationale problemer, når den egentlige lovgivningsprocedure går i gang. Der er klart flere ekspertkomiteer end konsultative komiteer.

Udformningen af et forslag begynder i et DG

Selve udformningen af lovforslaget foretages altid af Kommissionens embedsmænd fra det relevante generaldirektorat (DG). Som regel vil der være flere DG'ere involveret i denne fase, men der vil altid være et »DG«, der har hovedansvaret (»chef de file«). I nogle tilfælde kan der godt opstå slagsmål mellem de enkelte DG'ere om hvem der skal have en sag, men for det meste vil det på forhånd være givet hvor et forslag hører hjemme.

Omfattende koordinering

Kommissionen foretager som nævnt talrige konsultationer med eksterne aktører inden lovforslaget gøres færdigt, men også omfattende interne høringer finder sted. Bl.a. høres de relevante direktører og generaldirektøren i det ansvarshavende DG samt andre DG'er, som har interesser i det pågældende sagsområde. Inddragelsen af de øvrige DG'ere varierer meget fra sag til sag og afhænger af, hvor meget en sag berører deres sagsområder. Koordineringen mellem DG'erne foregår bl.a. gennem et system af »inter-service-grupper«, som skal sikre, at synspunkterne fra alle relevante DG'ere tages med i betragtning. Endelig skal Kommissionens juridiske tjeneste altid høres.

Når der foreligger et udkast fra den ansvarlige tjenestegren, sendes det til godkendelse hos den ansvarlige kommissær via dennes kabinet. Nogle gange kontaktes også andre kommissærers kabinetter i denne fase. Når den ansvarlige kommissær har godkendt forslaget, kontrollerer en enhed i Kommissionens Generalsekretariat (greffen), at alle formelle procedurer er blevet overholdt.

Forslaget kan derefter oversendes til formel godkendelse i den samlede Kommission.

Sådan bliver et lovforslag til i Kommissionen

Kommissionens arbejdsform

Herefter starter den *politiske fase* i Kommissionens interne beslutningsproces. Vedtagelsen i Kommissionen af et udkast til lovforslag kan ske på tre forskellige måder:²⁴

- på Kommissionens møder
- ved en skriftlig procedure
- ved en delegationsprocedure eller bemyndigelse (habilitation)

Kommissionen stemmer sjældent

De vigtigste og mest politisk følsomme forslag vedtages som forslag til retsakter af kommissærerne selv. Dette kan ske på de ugentlige møder enten som A-punkter uden debat eller som B-punkter. Kommissærerne kan beslutte at stemme om et forslag, hvilket indebærer at et flertal af Kommissionens medlemmer skal stemme for. Normalt vil Kommissionen dog ligesom Ministerrådet forsøge at opnå konsensus om et forslag.²⁵ Konsensus er dog ikke det samme som enstemmighed. Ofte vil et forslag gå igennem uden, at alle kommissærerne nødvendigvis støtter det, fordi de vælger stiltiende at acceptere forslaget for ikke at udstille sig selv som »besværlige«.

Før kommissionsmøderne forsøges det at skabe enighed mellem kommissærernes kabinetter om så mange af punkterne på kommissærernes dagsorden som muligt gennem forskellige typer af »koordinationsprocesser«.

Kabinetternes betydning

Centralt i denne proces står behandlingen af sagerne på møder mellem repræsentanter fra kommissærernes kabinetter under forsæde af kommissionsformandens kabinet. Men også det ugentlige møde mellem kommissærernes kabinetchef, der som regel afholdes to dage før kommissionsmøderne, spiller en afgørende rolle for koordinationsprocessen.

Det er her Kommissionens generalsekretær, der sidder for bordenden. Kabinetchefernes møde varetager den samme forberedende rolle i forhold til Kommissionens møder som COREPER gør i forhold til rådsmøderne. Ukontroversielle forslag vil kabinetterne normalt uden videre sætte på Kommissionens dagsorden som A-punkter, hvor de kan vedtages uden debat. Er der derimod uenighed om et forslag blandt kabinetterne, kan det sendes tilbage til den ansvarlige tjenestegren eller som et B-punkt sættes til debat blandt kommissærerne. Hvis kommissærerne heller ikke kan blive enige, kan forslaget sendes tilbage til kabinetterne eller til det ansvarlige DG – evt. med nye klarere instrukser.

Forslag vedtaget efter skriftlig procedure

En optælling fra Kommissionens arbejdsprogram for 2001 viser, at ca. 2/3 (386) af alle forslag, der påtænkes vedtaget i 2001, var planlagt til vedtagelse efter en skriftlig procedure, mens 1/3 (195) skulle vedtages på kommissionsmøderne. Kun 3 aktioner påtænkes vedtaget efter en delegationsprocedure.

Skriftlige procedurer

Størstedelen af udkastene til kommissionsforslag godkendes uden at have været oppe på kommissærernes møde, idet de vedtages efter en speciel skriftlig procedure. Dette sker typisk for mere rutineprægede forslag, som ikke behøver at komme op på selve kommissionsmøderne, fordi alle punkter allerede er godkendt af det ansvarlige DG og andre relevante DG'ere samt den juridiske tjeneste. På den måde undgås det, at kommissærerne drukner i tekniske rutinesager på deres møder. Forslag der vedtages efter en skriftlig procedure sendes ud til alle kommissærerne, som via deres kabinetter har mulighed for at komme med indvendinger indenfor en tidsfrist på normalt 5 dage. Er der ingen indvendinger herfra, kan forslaget betragtes som vedtaget. Der findes desuden en speciel hasteprocedure, hvor kabinetterne kan have helt ned til 1 dags reaktionstid.

Delegationsprocedure

Endelig kan kommissærkollegiet vælge en delegationsprocedure, hvor en kommissær eller en gruppe af kommissærer bemyndiges til at udarbejde et forslag til lovgivning. Denne procedure anvendes alene i ukontroversielle sager.

Når Kommissionen har vedtaget et udkast til forslag, sendes det umiddelbart herefter til Ministerrådet og Europa-Parlamentet, som modtager det samtidigt, hvorefter lovgivningsprocessen kan indledes.²⁶ Kommissionen har dog mulighed for under hele lovgivnings-

processen at trække sit forslag tilbage og fremsætte et nyt ændret forslag eller i sidste instans helt trække forslaget tilbage.

Kommissionen trækker forslag efter krav fra Europa-Parlamentet

Kommissionen har i den såkaldte »rammeaftale« fra juli 2000 forpligtet sig til at trække lovforslag tilbage, hvis Parlamentet har forkastet dem – med mindre, at Kommissionen har vægtige grunde til ikke at gøre det. Hvis Kommissionen beslutter ikke at trække et forslag, som Parlamentet har forkastet, skal den begrunde dette i en redegørelse til Parlamentet. Se bilag 6.

Subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet

Mens udarbejdelsen af lovgivningsforslagene står på, er der et par vigtige fællesskabsretlige principper, som Kommissionen skal have i baghovedet.

Bl.a. skal Kommissionen altid før den fremlægger et forslag, undersøge om det indholdsmæssigt er i overensstemmelse med *subsidiaritetsprincippet* og *proportionalitetsprincippet*. Kommissionen skal oven i købet *begrunde*, at de overholder de to principper hver gang den fremlægger et lovforslag. Begge principper blev første gang nævnt i EU-traktaterne med Maastrichttraktaten fra 1993 og findes beskrevet i TEF artikel 5.²⁷

Subsidiaritetsprincippet finder anvendelse, hvor der er delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne, hvilket gælder de fleste samarbejdsområder i EU-traktaterne. EU-enekompetenceområder berøres ikke. Subsidiaritetsprincippet er således ikke et »kompetencefordelingsprincip«, men angiver alene retningslinjerne for hvordan EU skal udøve den kompetence, som man har fået tildelt af medlemsstaterne og som ikke er omfattet af EU's enekompetence.

Subsidiaritetsprincip bruges ikke, hvor der er EU-enekompetence

Subsidiaritetsprincippet finder ikke anvendelse på de få områder hvor EF-Domstolen har fastslået, at der er EU-enekompetence dvs. indenfor den fælles toldpolitik, handelspolitikken og visse dele af fiskeripolitikken (bevarelse af de biologiske ressourcer).

Subsidiaritetsprincippet har indholdsmæssigt to facetter, som begge er betingelser for at EU kan lovgive:

- målene for forslaget må ikke i tilstrækkeligt omfang kunne opfyldes af de enkelte medlemsstater

Kommissionen skal begrunde sine forslag

- det pågældende mål skal bedre kunne nås på fællesskabsplan end af medlemsstaterne selv. Bevisbyrden påhviler EU.

I praksis betyder dette bl.a., at Kommissionen, forud for fremlæggelsen af lovforslag, skal foretage omfattende konsultationer med eksterne parter samt i selve forslagene begrunde, hvorfor det er nødvendigt med lovgivning på EU-plan. På samme måde er både Ministerrådet og Europa-Parlamentet forpligtet til – som en integreret del af deres behandling af lovforslagene – at undersøge om Kommissionens forslag (og deres egne ændringsforslag) overholder subsidiaritetsprincippet.

Proportionalitetsprincippet betyder, at EU ikke må anvende midler, der er mere vidtgående end strengt nødvendigt for at opnå EU's mål. Dette betyder bl.a., at EU-lovgivningen skal give så meget spillerum som muligt til nationale beslutninger. EU skal alt andet lige »foretrække direktiver frem for forordninger, og rammedirektiver frem for detaljerede foranstaltninger«. ²⁸ Proportionalitetsprincippet finder anvendelse både, hvor der er delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne og hvor EU har enekompetence.

Politisk kontrol af subsidiaritetsprincippet foretages af Kommissionen, Rådet og Parlamentet

Selv om både anvendelsen af subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet kan prøves ved EF-Domstolen, er kontrollen med dem begge, som det gerne skulle fremgå af ovenstående, i høj grad politisk i praksis. Den daglige anvendelse beror således først og fremmest på politiske vurderinger hos Kommissionen, Rådet og Parlamentet. ²⁹

Subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet (TEF Artikel 5)

Stk. 2: »På de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.

Stk. 3: Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål«.

Nationale parlamenter inddrages

Ny traktat inddrager nationale parlamenter i kontrol

Netop den politiske kontrol med subsidiaritetsprincippet foreslås styrket med den endnu ikke ratificerede »Traktat om en forfatning for Europa«, ved som noget nyt, at gøre de nationale parlamenter

medansvarlige for overvågningen. Dette foreslås gjort via et såkaldt »tidligt varslingsystem«, som skal gøre det muligt for et nationalt parlament at klage direkte til EU-institutionerne over forslag til EU-lovgivning, som man mener krænker subsidiaritetsprincippet. Såfremt mindst 1/3 af de nationale parlamenter klager over et bestemt forslag indenfor en frist på seks uger, forpligtes Kommissionen til at tage sit forslag op til fornyet overvejelse. Kommissionen kan i en sådan situation vælge mellem at ændre sit forslag, trække det tilbage, eller simpelt hen fastholde det.³⁰

Ministerrådet

Ministerrådet er EU's centrale politiske institution og er medlemsstaternes kanal til indflydelse i EU. Ministerrådets vigtigste opgave er at træffe politiske beslutninger og vedtage lovgivning sammen med Europa-Parlamentet.

Sammensætning og organisering

Ministerrådet består af medlemsstaternes regerings repræsentanter, der er sendt til Bruxelles for at varetage landenes interesser i EU. Ministrene handler efter instruks fra deres regering og er politisk ansvarlige overfor de hjemlige parlamenter. Sådan har det været lige siden 1952, hvor de seks daværende medlemslandes udenrigsministre mødtes til den første samling i det »specielle råd« som det hed i det europæiske Kul- og Stålsamarbejde.

Også regionale regeringer kan deltage

Siden 1993, har landene dog også kunnet sende medlemmer af regionale regeringer til rådsmøderne. Betingelsen er blot, at den regionale minister kan forpligte medlemsstatens regering. Ændringen kom til efter ønsker fra Tyskland og Belgien. Både Belgien, Tyskland og Storbritannien har sendt repræsentanter fra deres regionale regeringer til rådsmøderne.

Der er i dag 9 forskellige Ministerråd

Indtil fusionstraktaten fra 1967 fandtes i princippet tre forskellige Ministerråd: det specielle EKSF-råd, EURATOM-rådet og EØF-rådet. Med Fusionstraktaten samlede man disse tre i ét Ministerråd.

Ændringer på topmødet i Sevilla, juni 2002

Selvom ordet »Ministerrådet« antyder, at der kun findes ét Ministerråd, er der dog i praksis tale om flere forskellige Ministerråd. Ministerrådet består således af en række forskellige sammensætninger, hvor landenes ressortministre mødes med hinanden inden for deres respektive samarbejdsområder. Efter den seneste reform vedtaget af Det Europæiske Råd i Sevilla i juni 2002 er der 9 forskellige råds-sammensætninger. Reduktionen i antallet af Ministerråd og den deraf følgende udvidelse af deres politikområder, har dog betydet, at medlemsstaterne nogle gange er nødt til at sende flere forskellige mini-

stre til de samme rådsmøder, idet de nationale administrationers ressortområder ikke altid falder sammen med de 9 rådsformationer.

Tabel 4: Rådssammensætninger pr. juni 2002

Rådsformationer	Antal møder i 2004
1. Almindelige anliggender og eksterne forbindelser (<i>institutionelle, koordinerende og administrative anliggender samt europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik og udviklingssamarbejde m.v.</i>)	16
2. Økonomi og finans (inkl. budget)	12
3. Retlige og indre anliggender (<i>herunder civilbeskyttelse</i>)	8
4. Beskæftigelse og social- og arbejdsmarkedspolitik, sundheds- og forbrugerpolitik	4
5. Konkurrence (<i>det indre marked, industri, forskning samt turisme</i>)	4
6. Transport, telekommunikation og energi	5
7. Landbrug og fiskeri	10
8. Miljø	4
9. Uddannelse, ungdom og kultur	3
I alt	66

Tidligere har der ellers været væsentligt flere forskellige rådsformationer. Før juni 2000 var der 22 forskellige sammensætninger af Rådet, mens man i juni 2000 reducerede antallet til 16.

De travleste rådsformationer er Rådet *for almindelige anliggender og eksterne forbindelser*, økonomi- og finansministerrådet og landbrugsministerrådet. Disse råd mødes ca. en gang om måneden, mens de øvrige råd mødes 3-5 gange om året. I alt afholdes der 65-70 rådsmøder om året. Rådet mødtes tidligere 80-90 gange om året, men Sevilla reformens reduktion i antallet af rådsformationer har også betydet en nedgang i antallet af møder.

Uformelle rådsmøder

Ved siden af de formelle rådsmøder afholdes en række uformelle rådsmøder, hvor ministrene kan reflektere mere frit. De uformelle møder har hverken dagsordener, referater eller officielle dokumenter. Disse møder foregår normalt i det land, der har formandskabet. Luxembourg planlagde 9 uformelle møder under dets EU-formandskab i første halvår 2005.

Det startede som udenrigsministrenes boldgade

Ministerrådet begyndte som et næsten rent udenrigsministerielt anliggende. I 1952 fandtes kun ét Ministerråd, nemlig det såkaldt »specielle Råd« bestående af udenrigsministrene fra de seks medlemsstater. Også de to nye europæiske samarbejder om dannelsen af

Kun ét Minister-
råd i 1952

et fælles europæisk marked for landbrugs- og industriprodukter (EØF) og en europæisk organisation for udvikling af atomenergi (EURATOM) blev fra første færd domineret af udenrigsministrene i »Rådet for almindelige anliggender«. De første ministerrådsmøder, der fandt sted i perioden fra januar 1958 til 25. februar 1960 var næsten udelukkende for udenrigsministrene. Nogle gange deltog energiministrene eller økonomi- og finansministrene ganske vist, men det var nærmest som en slags bisiddere.

Det første egentlige sektorministerrådsmøde blev holdt den 25. februar 1960 mellem de seks landes transportministre. Få måneder efter dannedes også »landbrugsministerrådet«, der skulle bruges i forbindelse med gennemførelsen af EF's nye fælles landbrugspolitik. Også socialministrene mødtes her for første gang i forbindelse med vedtagelsen af Den Europæiske Socialfond i maj 1960.

Reform af Rådet
på Sevilla topmø-
det i juni 2002

Rådet for *almindelige anliggender og eksterne forbindelser*, som det blev døbt på Sevilla topmødet i juni 2002, har fortsat en overordnet koordinerende rolle i forbindelse med planlægningen af Rådets arbejde. Det er bl.a. dette råd, som sammen med Kommissionen, står for forberedelserne af møderne mellem stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd - herunder udarbejdelsen af den endelige dagsorden for topmøderne samt en række administrative og institutionelle spørgsmål.³¹ Man er samtidig ansvarlig for behandlingen af hele raden af eksterne anliggender såsom EU's fælles udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, handelspolitikken og udviklingsspørgsmål. Denne arbejdsbyrde samt opgavernes mere og mere komplekse karakter har fået flere lande til at mene, at man burde opdele dette råd i to separate rådsformationer: et Råd for *almindelige anliggender* og et for de *eksterne forbindelser*. Dette forslag fandt dog ikke tilstrækkelig tilslutning blandt stats- og regeringscheferne i Sevilla, men man nåede et stykke af vejen. Regeringerne enedes i stedet om et kompromis, der indebærer, at Rådet skal afholde separate møder med separate dagsordner for henholdsvis de *almindelige* og de *eksterne anliggender*.³²

Embedsmændene i COREPER og arbejdsgrupperne

Allerede fra starten stod det klart for landenes udenrigsministre, at der var brug for ekspertbistand til forberedelsen af møderne i Ministerrådet. Dette arbejde blev lagt hos »komiteen af faste repræsen-

COREPER

tanter« – det såkaldte COREPER. I dag er arbejdsbyrden i Rådet dog blevet så stor, at nogle specialiserede komiteer samt en stribe af råd-sarbejdsgrupper også deltager i forberedelserne af sagerne.

COREPER's forgænger

Allerede i december 1952 besluttede de seks EKSF-landes udenrigsministre at nedsætte en gruppe af »repræsentanter«, der skulle deltage i forberedelserne af møderne i det specielle råd. Gruppen fik navnet COCOR, der står for »Commission de Coordination du Conseil des Ministres«. COCOR var COREPER's forløber. COREPER er en fransk forkortelse for »Comité des représentants permanents«

COREPER, komiteerne og arbejdsgrupperne udfylder en særdeles vigtig rolle hele vejen gennem EU's beslutningsprocedurer, idet de i realiteten færdigforhandler de fleste kommissionsforslag, så kun de vigtigste og vanskeligste knaster bliver tilbage til landenes ministre i Rådet.

COREPER

COREPER består af medlemslandenes EU-ambassadører eller som det korrekt hedder, deres »faste repræsentanter«. Også Europa-Kommissionen deltager med repræsentanter på møderne i COREPER. COREPER blev oprettet af EF's udenrigsministre den 25. januar 1958 blot tre uger efter, at udenrigsministrene havde besluttet at danne korpset af »faste repræsentanter«, som blev sammensat af karrierediplomater med reference til udenrigsministrene. Den 26. januar 1958 – dagen efter COREPER's formelle fødsel – afholdtes det første møde blandt de faste repræsentanter.

COREPER
dannet i 1958

Arbejdsbyrden blev hurtigt for stor for den lille gruppe af top-diplomater, så COREPER blev allerede i 1962 opdelt i to sektioner: COREPER I og COREPER II. COREPER II er sammensat af landenes faste repræsentanter, som primært følger udenrigsministrenes arbejde og bl.a. tager sig af budgettet, FUSP, RIA, institutionelle spørgsmål, udvidelsesforhandlingerne og andre generelle anliggender. COREPER I består derimod af de stedfortrædende faste repræsentanter, som tager sig af forberedelserne af de mange tekniske spørgsmål, der har at gøre med lovgivningsprocessen indenfor det indre marked, landbrug, forbrugerbeskyttelse, miljø, transport, fiskeri, m.v.

COREPER I og II

Både COREPER I og II holder 1-2 møder hver uge. Møderne forberedes af henholdsvis Maertens-gruppen og Antici-gruppen. Antici-gruppen blev oprettet i 1975 og fik navn efter sin første italienske formand Paolo M. Antici, mens Maertens-gruppen først blev dannet i 1993. Også Maertens-gruppen fik navn efter sin første (belgiske) formand, der hed Vincent Mertens de Wilmars.

Andre
specialkomiteer

På linje med COREPER I og II er der opstået en række specialiserede komiteer til at tage sig af forberedelserne af beslutningerne indenfor landbrugsområdet (CSA), det handelspolitiske område (artikel 133 komiteen) og de økonomisk monetære spørgsmål (Det Økonomiske og Finansielle Udvalg). Hertil kommer artikel 36-komiteen, som tager sig af emner indenfor politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager.

Rådsarbejdsgrupperne

150 arbejdsgrupper
i Rådet

Under COREPER og »komiteerne« findes en myriade af forskellige arbejdsgrupper, som spiller en helt central rolle i Rådets interne beslutningsprocedure. EU-eksperten Martin Westlake betegner rådsarbejdsgrupperne som selve »rygraden« i Rådets arbejdsmetode. Rådsarbejdsgrupperne er sammensat af eksperter fra medlemsstaterne eller fra landenes permanente repræsentationer i Bruxelles samt en repræsentant fra Kommissionen. Der findes i dag ca. 150 rådsarbejdsgrupper. Tidligere var der flere, men efter reformen af Ministerrådet i Sevilla i 2002 blev man enige om en reduktion af antallet af rådsarbejdsgrupper.³³ Der synes dog at være en stigende tendens med hensyn til antallet møder i arbejdsgrupperne. I 2003 var der således 4.333 møder mod 2.705 møder i 1997.³⁴ En liste over eksisterende rådsarbejdsgrupper kan findes på Ministerrådets hjemmeside.³⁵

Der er dog stor forskel på hvor ofte arbejdsgrupperne mødes og dermed også deres betydning. Nogle arbejdsgrupper kan ligge helt stille under et formandskab, hvis der ikke er gang i lovgivningsaktiviteterne inden for deres ansvarsområde, mens andre grupper mødes en gang om ugen. Eksempler på rådsarbejdsgrupper er arbejdsgrupperne for almindelige anliggender (GAC), økonomiske spørgsmål, miljø, transport, forskning, osv.

Udover de faste rådsarbejdsgrupper og ad hoc-grupperne kan COREPER også nedsætte såkaldt »højtstående arbejdsgrupper«, som

typisk har til opgave at udvikle initiativer eller ideer til nye politikker eller give frisk inspiration til eksisterende politikområder, inden for hvilke, der ikke synes at gøres fremskridt.

Rådets interne beslutningsprocedurer

Mens Ministerrådet venter på bl.a. Europa-Parlamentets udtalelse begynder Rådets egen interne behandling af kommissionsforslaget. Forslaget sættes på COREPER's dagsorden, så snart Rådet har modtaget det fra Kommissionen. Normalt overlades det derefter til en rådsarbejdsgruppe at forberede behandlingen af forslaget. Kan COREPER ikke finde en egnet eksisterende arbejdsgruppe kan en ad hoc arbejdsgruppe nedsættes til formålet.

Rådsarbejdsgruppernes opgave er at foretage den første tekniske gennemgang af kommissionsforslagene og gøre dem så færdige som muligt til behandling på rådsmøderne. Når et forslag er færdigbehandlet i rådsarbejdsgruppen eller hvis der opstår vanskeligheder under forhandlingerne, sendes det tilbage til COREPER. Rådsarbejdsgrupperne sender samtidig en rapport til COREPER, hvor det tilkendes om der er enighed mellem landenes repræsentanter.³⁶ COREPER færdiggør derefter forberedelserne af forslaget, så det kan sættes på Rådets dagsorden. COREPER kan dog også vælge at sende et forslag tilbage til behandling i en rådsarbejdsgruppe, med henblik på at få afklaret visse udvalgte spørgsmål. Et forslag kan sagtens gå frem og tilbage mellem COREPER og en arbejdsgruppe adskillige gange, før det sendes til Rådet med henblik på endelig vedtagelse.

A-punkter og B-punkter³⁷

COREPER forbereder således dagsordnen til Rådets møder. Her angives det om en sag forventes behandlet som et A- eller B-punkt.³⁸

A-punkter

A-punkter er sager til formel vedtagelse eller godkendelse, hvor der blandt medlemslandene på forhånd er opnået enighed eller det krævede flertal er i hus, hvorfor der ikke forventes yderligere debat om sagen. Er der tale om EU lovgivning vil det typisk dreje sig om en formel bekræftelse, f.eks. i form af en »fælles holdning«, af en politisk aftale (i EU jargonen kaldet »politisk enighed«) opnået på et tidligere ministerrådsmøde.³⁹ A-punkter placeres først på rådsmødedagsordenen i form af en såkaldt »A-punktsliste«.

B-punkter

B-punkter er sager, som kræver drøftelser blandt ministrene. Hvor der er tale om lovgivning er forløbet som regel, at den reelle enighed om et forslag forhandles på plads som et B-punkt, hvorefter den formelle godkendelse af forslaget sker på et efterfølgende rådsmøde som et A-punkt. Uanset, at det juridisk er den formelle godkendelse, der tæller, er det i praksis yderst sjældent, at medlemslande skifter holdning mellem opnåelse af den politiske enighed og f.eks. den »fælles holdning«.

Det er derfor vigtigt for medlemsstaternes parlamenter at drøfte sagen med deres regeringer forud for den »politiske enighed« i Rådet om Rådets fælles holdning. Løbet vil ellers være ofte være kørt, idet vedtagelsen af et forslag som A-punkt som nævnt alene er den formelle bekræftelse af den politiske enighed.

Stemmeregler i Ministerrådet**Der stemmes normalt ikke**

Der stemmes normalt ikke i Ministerrådet. Det er der flere grunde til. Den vigtigste er nok, at Rådets klassiske arbejdsmetode indebærer, at de fleste sager som nævnt er forberedt og afgjort af COREPER eller på arbejdsgruppeniveau og derfor blot skal vedtages som A-punkter på rådsmøderne.⁴⁰ Den formelle vedtagelse skal dog altid foregå i Rådet. Afstemning kommer kun hvis formanden tager initiativ til det. Også et medlem af Rådet eller Kommissionen kan bede om afstemning, men dette vil kun blive fulgt, hvis et flertal af Rådets medlemmer støtter det. For at undgå, at landene bliver mødt med overrumplende afstemningskrav, er punkter, der forventes at komme til afstemning markeret med en stjerne på Rådets foreløbige dagsorden. Den foreløbige dagsorden kommer ud 14 dage før mødet.

Beskyttelse mod overraskende afstemningskrav

Ønsket om at beskytte landenes repræsentanter i Rådet mod overraskende afstemningskrav kom bl.a. fra den danske regering, der ønskede en klar markering af hvilke sager der kunne komme til afstemning i Rådet. Kravet havde at gøre med behovet for at konsultere Folketingets Europaudvalg forud for beslutninger i Rådet.

Stemmeregler er alligevel vigtige

Selv om der ikke så ofte foretages egentlige afstemninger i Ministerrådet, betyder det ikke, at stemmeregler er ligegyldige. Beregningen af flertalskonstellationer spiller hele tiden ind, når formandskabet skal vurdere om en sag er moden til afgørelse.⁴¹

Der findes i Rådet tre måder at træffe afgørelser på: 1) et flertal af medlemsstaterne, 2) et kvalificeret flertal og 3) enstemmighed.

Rådet er en
»Konsensus-
maskine»

Den teoretiske hovedregel i EF-traktaten er, at et flertal af Rådets medlemmer – dvs. 13 af de 25 kan træffe afgørelser. I praksis gælder dette kun i ganske få tilfælde, der vedrører procedurespørgsmål og antidumping, men aldrig i forbindelse med lovgivning.⁴² Al lovgivning vedtages enten med kvalificeret flertal eller med enstemmighed. I praksis er Rådet dog en »konsensusmaskine«, der forholdsvis sjældent skrider til afstemning, men i stedet forsøger at nå frem til en aftale, der kan accepteres af alle landene. En opgørelse, udarbejdet af Rådets Generalsekretariat, viser således, at kun 23,7 pct. af de 139 retsakter, der i 2002 blev vedtaget med kvalificeret flertal, blev vedtaget efter en afstemning.

Kvalificeret flertal

Nye afstemnings-
regler efter udvidelsen

De eksisterende afstemningsregler i Ministerrådet trådte i kraft 1. november 2004. Afstemningssystemet blev til efter hårde og komplicerede forhandlinger mellem EU's stats- og regeringschefer i december 2000 i den sydfranske badeby Nice, som lagde navn til den nye traktat. Systemet skulle blandt andet sikre, at Ministerrådet også ville være i stand til at træffe beslutninger efter optagelsen af de ti nye medlemsstater i maj 2004, samt kompensere de fem største EU-lande for tabet af den ene af deres to EU-kommissærer.

Afstemningssystemet er konstrueret som et trippelt kvalificeret flertal, hvor tre uafhængige kriterier skal opfyldes før en afgørelse kan vedtages med kvalificeret flertal:

- lande repræsenterende 232 af 321 (72,27 pct.) stemmer skal stemme for,
- et flertal af landene i Rådet skal stemme for,
- et demografisk sikkerhedsnet *kan* påkaldes af en medlemsstat for at få kontrolleret, at de lande, der udgør det kvalificerede flertal repræsenterer mindst 62 pct. af EU-landenes samlede befolkning. Er dette ikke tilfældet falder forslaget.

Tabel 5: Kvalificeret flertal i Ministerrådet med 25 medlemsstater

<i>Samlet stemmetal:</i>	<i>Stemmer (321)</i>	<i>Pct. af samlet stemmetal (100 pct.)</i>	<i>Minimalt antal medlemsstater (25)</i>	<i>Minimal pct. andel af befolkning (100 pct.)</i>
<i>Kvalificeret flertal</i>	232	72,27 pct.	13	55,06 pct. ⁴³
<i>Blokerende mindretal</i>	90	28,04 pct.	4	10,55 pct.

Det væsentligste af de tre krav er det stemmevægtsbaserede, der kræver opbakning fra lande repræsenterende 232 af de 321 stemmer for at udgøre et kvalificeret flertal. Når Rådet træffer afgørelse er landene udstyret med forskellige stemmevægte, der varierer efter landenes størrelse. De fire største lande Tyskland, Storbritannien, Frankrig og Italien har 29 stemmer hver, mens lande som f.eks. Danmark, Finland, Slovakiet og Irland hver har 7 stemmer. EU's mindste land, Malta, har 3 stemmer.

Det andet krav om, at et flertal af medlemsstaterne skal stemme for et forslag for at samle et kvalificeret flertal, har kun begrænset praktisk betydning, som man nærmest kan tillade sig at se bort fra. Det gælder således kun i den helt ekstreme situation, hvor de 12 mest folkerige lande stemmer for, mens de 13 mindste lande stemmer imod. Der vil ellers altid automatisk være et flertal af lande bag 232 stemmer.

Det tredje krav, der er baseret direkte på medlemsstaternes befolkningsstørrelse, skal påkalde af en medlemsstat før, at det tages i anvendelse. Dette krav indebærer i praksis, at tre af de fire største lande kan blokere en beslutning i Rådet selv om de ellers ikke tilsammen har de nødvendige 90 stemmer for at udgøre et blokerende mindretal. Rådet for almindelige anliggender traf i oktober 2004 beslutning om, hvordan den befolkningsbaserede stemmefordeling skal se ud og dermed hvordan man beregner tærsklen på 62 pct. af den samlede befolkning i EU. Beslutningen er indeholdt i en tabel vedlagt som bilag til Rådets forretningsorden. Befolkningstallene stammer fra EUROSTAT og opdateres én gang om året i overensstemmelse med udviklingen i befolkningstallene i de enkelte medlemsstater.

Tabel 6: Stemmevægte i Ministerrådet

<i>Medlemsstat</i>	<i>Antal stemmer fra 2005</i>	<i>Befolknings- tal i 1000</i>	<i>Andel af sam- let befolkning i %</i>
Tyskland	29	82,531,7	18,0
Frankrig	29	61,684,7	13,5
Storbritannien	29	59,651,5	13,1
Italien	29	57,888,2	12,6
Spanien	27	42,345,3	9,2
Polen	27	38,190,6	8,3
Holland	13	16,258,0	3,5
Grækenland	12	11,041,1	2,4
Portugal	12	10,474,7	2,3
Belgien	12	10,396,4	2,3
Tjekkiske rep.	12	10,211,5	2,2
Ungarn	12	10,116,7	2,2
Sverige	10	8,975,7	2,0
Østrig	10	8,114,0	1,8
Danmark	7	5,397,6	1,2
Slovakiet	7	5,380,1	1,2
Finland	7	5,219,7	1,1
Irland	7	4,027,5	0,9
Litauen	7	3,445,9	0,8
Lettland	4	2,319,2	0,5
Slovenien	4	1,996,4	0,4
Estland	4	1,350,6	0,3
Cypern	4	0,730,4	0,2
Luxembourg	4	0,451,6	0,1
Malta	3	0,399,9	0,1
I alt	321	458,599,0	100,0
Tærskel på 62 pct.		284,331,4	

Ministerrådets forretningsorden, 11. oktober 2004, afgørelse 2004/701/EF, Euratom.

Brugen af kvalificeret flertal har i princippet været muligt lige siden Kul- og Ståltraktatens dage i 1952. I en periode fra 1965 og frem til midten af firserne, blev kvalificeret flertal dog kun anvendt uhyre sjældent i praksis. Efter en strid mellem Frankrig og de dengang øvrige fem EU-lande, hvor Frankrig boykottede Ministerrådets arbejde i seks måneder, indgik landene i januar 1966 det såkaldte Luxembourg forlig, som i praksis førte til, at Rådet ikke benyttede kvalificeret helt frem til midten af firserne. Specielt vedtagelsen i 1987 af den Europæiske Fælles Akt og planerne om etableringen af det indre marked i EU var med til at revitalisere brugen af kvalificeret flertal. Siden har både Maastrichttraktaten (1993), Amsterdamtraktaten (1999) og Nicetraktaten (2002) udvidet anvendelsesområdet for afgørelser i Rådet med kvalificeret flertal.

Kvalificeret flertal mest almindeligt

Kvalificeret flertal er således i dage den mest almindelige måde at vedtage retsakter på i Rådet. Intensivt regulerede områder som landbrug, indre marked og miljø vedtages som hovedregel med kvalificeret flertal.⁴⁴ I alt behandles ca. 75 pct. af samarbejdsområderne efter reglen med kvalificeret flertal.

Det blokerende mindretal

Det blokerende mindretal blev oprindeligt afstemt efter 3 overordnede retningslinjer. For det første skulle det sikre, at de store lande ikke så let rottede sig sammen mod de tre små. Dette blev gjort ved at sikre, at alle tre store lande skulle stemme for et forslag for at opnå det kvalificerede flertal. Samtidig måtte de tre små Benelux-lande ikke kunne blokere for de tre store lande. Det andet princip var, at Tyskland og Frankrig skulle være ligestillede – hvilket blev udvidet til også at omfatte Italien, så de tre lande fik lige mange stemmer i Ministerrådet. For det tredje skulle der tages specielle hensyn til det klart mindste medlem, Luxembourg.

Enstemmighed

Enstemmighed indebærer ikke, at alle lande skal stemme for et forslag før det kan vedtages. Man skal blot sikre sig, at ingen lande stemmer imod. Lande, der undlader at stemme tæller på ja-siden, når der er krav om enstemmighed. I teorien kan et forslag således vedtages, selv om det kun er Danmark, der stemmer for, hvis bare de øvrige 24 lande undlader at stemme.

Enstemmighed på særligt føl- somme områder

Reglen om enstemmighed i Rådet fastholdes stadig på særligt følsomme samarbejdsområder såsom skatter og afgifter, visse sociale spørgsmål, m.v. Der er også en række mere »konstitutionelle« emner såsom traktatændringer og optagelsen af nye medlemslande, hvor der kun kan træffes beslutninger med enstemmighed. Her kræves dog alle landes tilslutning. På næsten samtlige regeringskonferencer de seneste 15 år – senest i forbindelse med forhandlingerne om »*Traktat om en forfatning for Europa*« i 2004 – har det været til diskussion at overføre disse samarbejdsområder til kvalificeret flertal, men spørgsmålenes politiske følsomhed i nogle medlemsstater har hidtil gjort sådanne ændringer umulige.

Offentliggørelse af afstemninger i Rådet

Ministerrådets forhandlinger på møderne er som udgangspunkt lukkede for offentligheden. Men specielt beslutninger i løbet af 2002

under spansk og dansk EU-formandskab har åbnet op for de traditionelt lukkede møder og givet anledning til en række vigtige undtagelser fra hovedreglen om lukkethed.

EU-landene besluttede således på Det Europæiske Råd i Sevilla i juni 2002 samt i forbindelse med den efterfølgende revision af Rådets forretningsorden, at forhandlingerne i Rådet skal gøres offentligt tilgængelige i såvel den indledende som afsluttende fase af lovgivningsproceduren. Dette indebærer, bl.a. at alle forhandlinger, hvor Kommissionen præsenterer de vigtigste lovgivningsforslag, den efterfølgende debat i Rådet samt de afsluttende forhandlinger, der går forud for Rådets endelige afstemning skal foregå i offentlighed. I 2003 blev der således afholdt offentlige debatter på 47 rådsmøder, på hvilke man behandlede 123 A-punkter, 47 b-punkter og 11 andre punkter. *Rådet for almindelige og eksterne anliggender* vedtager ved begyndelsen af hvert EU-formandskab en liste over de debatter i Rådet, som vil være åbne.⁴⁵

Siden 1993 har afstemningsresultaterne og eventuelle stemmeforklaringer fra rådsmøderne desuden skulle offentliggøres.⁴⁶ Dette skal ske, når Rådet optræder som lovgivende myndighed og når Rådet vedtager fælles holdninger under den fælles beslutningsprocedure og samarbejdsproceduren samt i en række andre tilfælde.⁴⁷ Ofte vil der dog ikke være noget afstemningsresultat at offentliggøre, idet rådsformanden tit blot konstaterer, at der er kvalificeret flertal for det pågældende forslag, uden at der foretages en formel afstemning. Lande der er imod vil nogle gange foretrække at acceptere denne fremgangsmåde frem for at lade sig stemme ned i en formel afstemning. Afstemningsresultaterne offentliggøres i de pressemeddelelser, der udsendes efter rådsmøderne samt i månedlige lister, som udarbejdes af Generalsekretariatet for Rådet. Disse kan findes på Rådets hjemmeside.

Rådsformandskabet

Ministerrådets møder ledes på skift af de medlemsstater, der varetager rådsformandskabet i seks måneder ad gangen.⁴⁸ Den eksisterende rækkefølge for varetagelsen af formandskabet blev fastlagt i 1995 og gælder frem til andet halvår 2006, hvor Finland overtager formandskabet.⁴⁹ EU-landene har desuden opnået enighed om rækkefølgen frem til 2020, men denne aftale, der forudses vedtaget efter

»Traktat om en forfatning for Europa«, mangler stadig en formel vedtagelse. Næste danske EU-formandskab vil ifølge denne beslutning finde sted i 2012.

Tidligere gik formandskabshvervet på tur mellem landene efter alfabetisk rækkefølge. I dag er rækkefølgen sammensat efter en lang række hensyn. Bl.a. skal det sikres, at der altid er mindst et stort land med i trojkaen, så man kan drage fordel af de stores landes større økonomiske og politiske vægt i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt deres større diplomatiske netværk, m.v. Spanien var eksempelvis med i trojkaen, da Danmark overtog formandskabet i andet halvår 2002.

Tabel 7: Rækkefølgen for landes varetagelse af rådsformandskab

Periode	Formandsland
Januar-juni 2002	Spanien
Juli-december 2002	Danmark
Januar-juni 2003	Grækenland
Juli-december 2003	Italien
Januar-juni 2004	Irland
Juli-december 2004	Holland
Januar-juni 2005	Luxemburg
Juli-december 2005	Storbritannien
Januar-juni 2006	Østrig
Juli-december 2006	Finland
Januar-juni 2007	Tyskland
Juli-december 2007	Portugal
Januar-juni 2008	Slovenien
Juli-december 2008	Frankrig
Januar-juni 2009	Tjekkiet
Juli-december 2009	Sverige

Tre funktioner i forbindelse med lovgivningsprocedure

Rådsformandskabet er i dag helt vitalt for et velfungerende Ministerråd og varetager en række essentielle funktioner, som understøtter Rådets udførelse af sine opgaver. Det repræsenterer f.eks. Rådet i forholdet til de andre EU-institutioner og den øvrige verden. Det er også formandskabet som tegner EU i forholdet til den brede offentlighed og dermed er genstand for mediernes bevågenhed.

Formandskabet
meget vigtigt

Rådsformandskabets udvikling

Formandskabet har undergået en kraftig historisk udvikling siden begyndelsen i 1952. Dengang var formandskabet nærmest blot en måde hvorpå man fordelte mødeledelsen mellem de daværende seks medlemslande.

Specielt forøgelsen af EF's aktiviteter og Ministerrådets betydning op gennem 80'erne og 90'erne og ikke mindst dannelsen af Det Europæiske Råd i 1974 har betydet, at formandskabet i dag varetager en omfattende vifte af funktioner og ansvarsområder indenfor både det lovgivningsmæssige arbejde og f.eks. repræsentationen af Rådet overfor tredjelande og internationale organisationer.

I forbindelse med selve lovgivningsprocessen har rådsformandskabet dog hovedsageligt tre funktioner, nemlig at:

- organisere og planlægge arbejdet i Rådet, COREPER og arbejdsgrupperne
- arbejde for at fremme løsninger i Rådet
- repræsentere Rådet i forhold til de øvrige EU-institutioner

Formandskabet skal for det første løfte den betragtelige arbejdsbyrde det er at planlægge, organisere og lede ikke blot alle rådsmøder, men også møderne i Det Europæiske Råd, COREPER og de mange rådsarbejdsgrupper mens formandskabet står på.⁵⁰ Organiseringen af dette arbejde omfatter bl.a. fastlæggelsen af en kalender for de mange hundrede møder i Rådet, COREPER og arbejdsgrupperne samt indkaldelsen til og fastlæggelsen af dagsordener for møderne. Dette sker i tæt konsultation med rådsgeneralsekretariatet, Kommissionen og Europa-Parlamentet.

Generalsekretariatet for Rådet

Rådets generalsekretariat er en relativ lille enhed, der blev dannet allerede i 1952 i forbindelse med EKSF-Traktatens vedtagelse. Generalsekretariatets opgave er at assistere Rådet, COREPER og arbejdsgrupperne under Rådet. Der er ansat ca. 2.500 personer i generalsekretariatet, hvoraf 843 er ansat i akademiske stillinger.

Formandskab arbejder tæt sammen med generalsekretariatet

Det er også vigtigt med god ledelse af de mange møder under formandskabet. Formandskabet skal kunne finde de nødvendige kompromiser mellem landene. Formanden skal derfor kunne optræde neutralt under drøftelserne i Rådet og fungere som mægler for at finde frem til løsninger, der er acceptable for landene. Også her støtter formanden sig i vidt omfang på råd fra Rådets generalsekretariat. Der er dog normalt forskel på i hvilket omfang små og store lande baserer

sig på rådsgeneralsekretariatets assistance. Små lande læner sig traditionelt mere op af rådsgeneralsekretariatet end de største lande.

En anden særdeles vigtig funktion for formandskabet er varetagelsen af kontakterne til de andre EU-institutioner. Gode relationer på alle niveauer til specielt Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet er forudsætningen for et succesfuldt formandskab. De fleste formandskaber har et tæt samarbejde med de relevante tjenestere og embedsmænd i Kommissionen samt Europa-Parlamentet allerede i forbindelse med forberedelsen af formandskabet. Under selve formandskabet vil der ligeledes være et nært samarbejde med Kommissionens embedsmænd om forberedelsen af beslutningerne i Rådet samt om udformningen af eventuelle kompromiser mellem landene i Rådet. Specielt kontakterne mellem formandskabet og medlovgiverne i Europa-Parlamentet er de seneste år blevet meget omfattende og mere tidskrævende. Dette er sket i takt med udbygningen af Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beføjelser.

Rådsformandskabet i Europa-Parlamentet

Allerede på Europa-Parlamentets første plenar efter et formandskabsskift præsenterer det nye EU-formandskab sit arbejdsprogram. Traditionelt har formandslandets udenrigsminister taget sig af denne opgave, men siden det franske EU-formandskab i andet halvår 2000 har præsentationen været foretaget af stats- eller regeringschefen. Det er ligeledes stats- og regeringschefen fra formandslandet, der afrapporterer fra møderne i Det Europæiske Råd overfor Europa-Parlamentet.

På grund af Europa-Parlamentets øgede lovgivningsmæssige magt er det i stigende omfang blevet almindeligt, at formandskabet sender ministre til de mange møder i Europa-Parlamentets fagudvalg. Det er også formandskabet, som har ansvaret for besvarelsen af spørgsmål som Europa-Parlamentsmedlemmerne stiller til Rådet under plenarmøderne i forbindelse med forhandlingerne i Parlamentet eller under spørgetiden.

Endelig er det også den til enhver tid siddende rådsformand, som sammen med Europa-Parlamentets formand, indkalder til forligsudvalgsmøder, hvis de to institutioner ikke kan blive enige om et stykke lovgivning – ligesom det er hans opgave at lede Rådets delegationer på forligsudvalgsmøderne.

Planlægning af Rådets arbejde og prioriteter

Udøvelsen af et effektivt rådsformandskab kræver grundig langtidspanlægning. Dette sker ved hjælp af forskellige typer af planlægningsværktøjer, som præsenteres for Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Planlægningen af Ministerrådets arbejde og prioriteter udføres i et tæt samarbejde mellem rådsformandskabet og det fore-

gående og kommende formandskab(er) (trojkaen). Dette kræver nøje tilrettelæggelse. Siden 2003 har rådsformandskabet således skulle fastlægge et »årligt arbejdsprogram« i samarbejde med det kommende formandskab. Dette årlige arbejdsprogram udarbejdes på baggrund af Rådets såkaldt »flerårige strategiske program«, som er et nyt planlægningsværktøj, som forberedes af seks formandskaber for en periode på tre år. Det første flerårige strategiske program (2004-2006) blev vedtaget i december 2003 af Det Europæiske Råd. Formandskabet præsenterer dog stadig sine prioriteter for det kommende halvår i sit arbejdsprogram, der udsendes ved begyndelsen af formandskabet. Men råderummet for det enkelte formandskab til at sætte sit individuelle præg er blevet mindre.

Det Europæiske Råd

Ministerrådet forveksles tit med Det Europæiske Råd eller Europarådet. Europarådet hører slet ikke til i EU, men er den lidt ældre europæiske samarbejdsorganisation, der blev dannet i 1949 og som overvejende beskæftiger sig med menneskerettighedsspørgsmål og kulturelle emner.

Ikke forveksle
Europarådet med
Det Europæiske
Råd

Det Europæiske Råd derimod hører til i EU og er Unionens øverste politiske autoritet, der er sammensat af stats- og regeringscheferne fra de 25 medlemslande og Europa-Kommissionens formand. I praksis er det kun fire medlemsstater, der deltager i møderne med både deres statschefer (præsidenter) og deres regeringschefer (statsministre) nemlig; Frankrig, Polen, Finland og Cypern. De øvrige 21 lande er repræsenteret af cheferne for deres regeringer, statsministrene.⁵¹ Stats- og regeringscheferne bistår i Det Europæiske Råd af landenes udenrigsministre samt endnu en kommissær.

Endelig har også landenes magtfulde økonomi- og finansministre deltaget i Det Europæiske Råds møder de seneste år. De har dog typisk kun deltaget delvist i møderne og fulgt de dagsordenspunkter, der vedrører deres kompetenceområde. Når det sker, sættes en tredje stol ind i lokalet.

Ifølge TEU artikel 4 skal Det Europæiske Råd afholde mindst to årlige møder. Det Europæiske Råd besluttede dog på dets møde i Sevilla i 2002, at øge antallet af møder til fire om året.⁵² Møderne fandt

tidligere sted i formandslandet, men siden foråret 2003 har alle møder været forlagt til Bruxelles.⁵³

Ingen formel rolle i lovgivningsprocessen

Det Europæiske Råd har eksisteret siden 1975, men blev først nævnt i Den Europæiske Fællesakt i 1987 og fik siden hen præciseret sine funktioner i 1993 og 1999 med vedtagelsen af Maastricht-traktaten og Amsterdamtraktaten.

Det Europæiske Råd skabt i 1975

Man regner normalt med, at det første virkelige møde i Det Europæiske Råd blev holdt i marts 1975 i Dublin under irsk EU-formandskab. Beslutningen om at oprette Det Europæiske Råd blev truffet af de daværende 9 EF-landes stats- og regeringschefer i december 1974 i Paris. Giscard d'Estaing og Helmut Schmidt var hoveddrivkræfterne bag dannelsen, da de begge var kommet til magten samme år som henholdsvis præsident og kansler i Frankrig og Tyskland.

Allerede op gennem 60'erne og begyndelsen af 70'erne havde der dog været møder mellem EU-landenes stats- og regeringschefer flere gange for at diskutere anliggender af fælles interesse. Skelsættende var bl.a. Haag topmødet i december 1969, hvor stats- og regeringscheferne fra de seks medlemslande besluttede at udvide EF med Storbritannien, Irland og Danmark og Norge. Man besluttede her også at give fællesskabet sine »egne indtægter« samt give Europa-Parlamentet indflydelse på EF's budget.

Det fremgår heraf, at stats- og regeringscheferne skal fastlægge de overordnede retningslinjer for Unionen og dens politikker og tilføre disse fremdrift.⁵⁴ Det Europæiske Råd er med andre ord EU-samarbejdets motor. Det Europæiske Råds indflydelse ligger først og fremmest i rollen som dagsordenssætter i forbindelse med i udformningen af de store linjer for unionens udvikling i forbindelse med f.eks. institutionelle reformer, optagelsen af nye lande i unionen, finansielle spørgsmål, udviklingen af nye samarbejdsområder, m.v.⁵⁵ Det Europæiske Råd træffer sine beslutninger i form af »konklusioner«, som forberedes af formandskabet med bistand fra Rådets Generalsekretariat. Det er Rådet for *almindelige anliggender og eksterne forbindelser*, som sammen med Kommissionen, står for forberedelserne af møderne mellem stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd - herunder udarbejdelsen af den endelige dagsorden for topmøderne samt en række administrative og institutionelle spørgsmål.

Stats- og regeringscheferne deltager ikke i EU's lovgivningsproces. Men det hænder, at Det Europæiske Råd alligevel tager konkrete

lovgivningsspørgsmål på sin dagsorden, hvis forhandlingerne i Ministerrådet er gået i hårdknude, og der derfor er behov for at få afklaret disse på højeste niveau. Bl.a. var spørgsmålet om vedtagelsen af en »skattepakke« i økofinrådet oppe på møder i Det Europæiske Råd i marts 2002 ligesom liberaliseringen af de finansielle tjenesteydelser. Det Europæiske Råd indgår dog kun de nødvendige politiske aftaler, mens det altid overlades til Europa-Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet at omsætte disse politiske aftaler til konkret lovgivning i form af juridisk bindende retsakter.

Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet klar vinder!

Kravet om større demokratisk legitimitet og åbenhed i EU har fået EU-landenes regeringer til over de seneste 20 år at styrke Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beføjelser samt kontrolbeføjelserne overfor Kommissionen. Europa-Parlamentet er måske den klareste vinder af de institutionelle reformer, der er blevet gennemført i EU-samarbejdet i denne periode. I 1987 indledtes med Den Europæiske Fællesakt en proces, som i dag har gjort Europa-Parlamentet til Ministerrådets medlovgiver på mere end fyre forskellige samarbejdsområder i EU. Parlamentet er desuden involveret i lovgivningsaktiviteter på praktisk talt alle øvrige steder, hvor EU opererer.

Sammensætning og organisering

732 medlemmer i dag

Europa-Parlamentet består i dag af 732 medlemmer fordelt mellem EU's 25 medlemsstater efter størrelse. Der er dog ikke tale om en nøjagtig proportional fordeling af parlamentsmedlemmer efter landenes befolkningstal, men snarere en art tilnærmet proportional fordelingsnøgle, hvor de små lande er overrepræsenteret. Alligevel er Europa-Parlamentet den af de tre lovgivende EU-institutioner, hvor de store lande er bedst repræsenteret. Tyskland har det største antal medlemmer med 99, mens de øvrige tre store lande hver disponerer over 78 pladser. Danmark råder ligesom Finland og Slovakiet over 14 pladser i Parlamentet. Færrest pladser har Malta med 5 medlemmer.

Fordelingen mellem de fem største lande er med den seneste traktatrevision i 2003 med Nicetraktaten blevet næsten helt proportional, så man i disse lande har et parlamentsmedlem for hver 7-800.000 indbyggere. De små og mellemstore medlemslande bevarer fortsat en vis overrepræsentation i forhold til deres befolkningstal, selvom overrepræsentationen blev reduceret med Nicetraktaten. Dette gælder specielt Unionens to mindste lande Luxembourg og Malta, der har ét medlem pr. ca. 75.000 indbyggere.

Tabel 8: Europa-Parlamentsmedlemmer fordelt efter lande

<i>Medlemsstat</i>	<i>Antal medlemmer</i>	<i>Befolkningstal</i>	<i>Antal indbyggere pr. medlem fra 2004</i>
Tyskland	99	82.255.000	830.858
Frankrig	78	59.370.000	760.256
Storbritannien	78	59.088.000	757.538
Italien	78	56.464.000	723.897
Spanien	54	40.683.000	753.388
Polen	54	38.609.000	714.981
Holland	27	16.195.000	599.814
Grækenland	24	11.018.000	459.083
Portugal	24	10.409.000	433.708
Belgien	24	10.346.000	431.083
Ungarn	24	10.155.000	423.125
Tjekkiske rep.	24	10.144.000	422.666
Sverige	19	8.943.000	470.684
Østrig	18	8.159.000	453.277
Danmark	14	5.388.000	384.857
Slovakiet	14	5.378.000	384.142
Finland	14	5.207.000	371.928
Irland	13	3.931.000	302.384
Litauen	13	3.460.000	266.153
Letland	9	2.329.000	258.777
Slovenien	7	1.996.000	285.142
Estland	6	1.355.000	225.833
Cypern	6	712.000	118.666
Luxembourg	6	449.000	74.833
Malta	5	396.000	79.200
I alt	732	453.006.000	gennemsnit 618.942

Europa-Parlamentet startede med 78 medlemmer

Europa-Parlamentet eller EKSF-forsamlingen som det oprindeligt hed, mødtes første gang i Strasbourg den 10. september 1952.⁵⁶ Mødet blev åbnet af Forsamlingens ældste medlem italieneren Antonio Boggiano-Pico, der fungerede som formand den første mødedag.⁵⁷ Forsamlingen bestod dengang af 78 delegerede, der var udpeget til hvervet af de seks EKSF-landes nationale parlamenter. Mange af disse nyudnævnte parlamentsmedlemmer var dog allerede vant til rejserne til Strasbourg, idet de havde deres gang i Europarådets Parlamentariske forsamling.⁵⁸

Pladserne i Parlamentet var dengang fordelt mellem de daværende seks lande efter størrelse med 18 til hver af de tre store lande Tyskland, Frankrig og Italien, 10 til Holland og 10 til Belgien samt 4

Første møde i
1952

»Fælles forsaml-
ing« 1958

til Luxembourg. En benhård forhandlingslinje fra Beneluxlandenes side havde sikret en pæn overrepræsentation til de små lande i forhold til deres befolkningstal. Siden da er antallet af medlemmer af Europa-Parlamentet blevet udvidet flere gange i takt med optagelsen af nye lande i EU, hvilket har betydet en gradvis styrkelse af de store medlemsstaters repræsentation i forhold til de mindre stater.

Første gang var da den »*Fælles Forsamling*«, som det blev kaldt i 1958, blev udvidet til 142 medlemmer, da EØF-traktaten trådte i kraft. Med vedtagelsen af EØF-traktaten og EURATOM-traktaten besluttede de seks daværende EKSF-lande, at nøjes med én fælles parlamentarisk forsamling for alle tre europæiske samarbejder, derfor navnet den »Fælles Forsamling«.

Med optagelsen af Danmark, Storbritannien og Irland i 1973 øgede man antallet af parlamentsmedlemmer til 198 for at tage højde for de tre nye landes ankomst. I juni 1979 var det slut med udpegede medlemmer fra de nationale parlamenter i Europa-Parlamentet. Almindelige direkte valg til Europa-Parlamentet blev indført, efter at EU-landene i 1976 efter 25 års tovtækkerier enedes om et sæt regler for direkte valg til »Forsamlingen«, som den nu officielt hed.⁵⁹ Dette indebar samtidig, at man fordoblede medlemstallet til 410.

Optagelsen af Grækenland i 1981 samt Spanien og Portugal i 1986 førte til 518 medlemmer, mens Tysklands genforening betød yderligere 49 medlemmer af Parlamentet, da der skulle gøres plads til repræsentanter for de nye borgere fra det tidligere DDR. Tyskland fik 18 ekstra pladser, mens de øvrige store lande samt Holland fik 6 ekstra pladser. I 1995 blev parlamentet medlemstal forøge yderligere, da Sverige, Østrig og Finland indtrådte i EU.

Senest har den store historiske udvidelse i maj 2004 med ti nye lande fra Øst- og Centraleuropa betydet, at Parlamentet i dag står med 732 medlemmer fra 25 europæiske lande.

Tabel 9: Udviklingen i antal MEP'ere

<i>Årstal</i>	<i>Antal MEP'ere</i>	<i>Årsag til udvidelse af medlemstal</i>
1952	78	Første møde afholdes i EKSF-forsamlingen.
1958	142	Vedtagelsen af EØF-traktaten
1973	198	Optagelsen af DK, UK og Irland i EF.
1979	410	Det første direkte valg til Europa-Parlamentet
1981	434	Optagelsen af Grækenland i EF
1986	518	Optagelsen af Spanien og Portugal i EF
1994	567	Tysklands genforening betyder, at der skal gøres plads til repræsentanter fra det tidligere DDR.
1995	626	Optagelsen af Sverige, Finland og Østrig i EU
2004	732	Optagelsen af 10 nye lande

De politiske grupper

Syv politiske grupper

Selv om Europa-Parlamentets medlemmer vælges efter nationale kvoter og delvist efter forskellige nationale valgeregler, er Europa-Parlamentet, ligesom de nationale parlamenter, organiseret efter politisk tilhørsforhold. I dag findes der syv forskellige politiske grupper i Europa-Parlamentet samt en gruppe løsgængere.

Dannelse af en politisk gruppe

Man kan danne en politisk gruppe i Europa-Parlamentet, hvis man kan samle 19 medlemmer fra mindst 1/5 af de 25 medlemsstater.
(Artikel 29 i Europa-Parlamentets forretningsorden)

De to største politiske grupper er »Gruppen for Det Europæiske Folkeparti« (PPE-DE) med 268 medlemmer og De Europæiske Socialdemokrater (PSE), som har 202 medlemmer. Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa (ALDE) har 88 medlemmer, mens de Grønne/Den Europæiske Fri Alliance (VERTS) og venstrefløjsgruppen (GUE-NGL) er næsten lige store med henholdsvis 42 og 41 medlemmer.

De første politiske grupper i Europa-Parlamentet blev dannet allerede i juni 1953, hvor 72 af den daværende »Forsamlings« 78 medlemmer organiserede sig i henholdsvis en kristelig demokratisk gruppe (38), en socialistisk gruppe (23) og en liberal gruppe (11).

Tabel 10: Parlamentsmedlemmer fordelt på politiske grupper pr. juni 2004

<i>Parti</i>	<i>Antal medlemmer</i>	<i>Danske partier</i>
PPE-DE – Det Europæiske Folkeparti og De Europæiske Demokrater	268	Det Konservative Folkeparti (1)
PSE – De Europæiske Socialdemokrater	202	Socialdemokraterne (5)
ALDE – Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa	88	Venstre (3), Radikale Venstre (1)
De Grønne/Den Europæiske Fri Alliance	42	SF (1)
GUE/NGL – Den Europæiske Venstrefløjsgruppe/Nordisk Grønne Venstre	41	Folkebevægelsen mod EU (1)
UEN – Union for Nationernes Europa	27	Dansk Folkeparti (1)
EDD – Gruppen for Selvstændighed/Demokrati	36	Junibevægelsen (1)
Løsgængere	28	–

De politiske grupper spiller i dag en helt central rolle i Europa-Parlamentet. Det er dem, der afgør hvem, der vælges som Parlamentets formand, de 14 næstformænd samt formændene og næstformændene for Parlamentets stående udvalg. De politiske grupper har ligeledes stor indflydelse på, hvem der bliver udpeget som ordførere for Parlamentets mange betænkninger. Medlemmerne stemmer som hovedregel også sammen med deres politiske gruppe og ikke så meget efter hvilket land de kommer fra i forbindelse med vedtagelsen af lovforslag. Formændene for de politiske grupper mødes i formandskonferencen, der spiller en hovedrolle i forbindelse med planlægningen af Parlamentets lovgivningsarbejde. De politiske grupper finansieres over EU-budgettet.⁶⁰

Partidisciplin i Europa-Parlamentet

Selv om de politiske grupper i Europa-Parlamentet ofte stemmer sammen, hænder det, at Parlamentet behandler sager, hvor det mere er det nationale tilhørsforhold, der afgør stemmeafgivningen. Der er samtidig forskelle i graden af partidisciplin i de enkelte grupper.

Europæiske politiske partier

Mange af MEP'erne er også organiseret i europæiske politiske partier, hvilket dog ikke må sammenblandes med de politiske grupper. Parlamentet og Rådet vedtog i 2003 en særlig statut, der fast-

lægger regler for anerkendelsen af europæiske politiske partier samt for tildelingen af penge til disse.⁶¹

De stående udvalg i Europa-Parlamentet

20 stående
udvalg

Der findes 20 stående udvalg i Europa-Parlamentet.⁶² Udvalgene nedsættes umiddelbart efter nyvalg på Parlamentets juli-session for 2 ½ år og derefter igen 2 ½ år senere i januar for den resterende del af Parlamentets valgperiode. Normalt vil der være 30-50 medlemmer i et udvalg, men antallet kan dog gå helt op til 78 som i Parlamentets udvalg for udenrigspolitik. Parlamentets mindste udvalg er udvalget for andragender med 24 medlemmer. De fleste europaparlamentariskere er kun medlemmer af ét udvalg samt stedfortrædere i yderligere et udvalg. Stedfortræderne kan dog være særdeles aktive i udvalgene, idet de både har ret til at tage ordet og stemme på møderne, hvis blot et ordinært medlem er fraværende (hvilket normalt er tilfældet).

De store lande og
de store parti-
grupper tager for-
mandsposterne

I spidsen for udvalgene står en formand samt 1-3 næstformænd. Posterne som formænd og næstformænd fordeles i praksis efter aftale mellem de politiske grupper. De to største grupper besætter som regel hovedparten af formandsposterne samt de vigtigste og mest prestigefyldte poster, idet disse fordeles efter den d'Hondske fordelingsmetode.⁶³ Der findes ingen nationale kvoter for formandsposter, men i praksis er det dog store lande som Italien, Storbritannien, Tyskland, Frankrig og Spanien, som besætter formandsposterne. Dette har at gøre med de nationale delegationers styrke internt i de politiske grupper.

Tabel 11: Stående udvalg i Europa-Parlamentet, juli 2004

	<i>Antal medlem- mer i udvalget</i>	<i>Antal medlemmer inkl. stedfortrædere</i>
1. Udenrigsudvalget	78	154
2. Udviklingsudvalget	34	68
3. Udvalget om International Handel	32	65
4. Budgetkontroludvalget	35	66
5. Budgetudvalget	47	86
6. Økonomi- og Valutaudvalget	49	94
7. Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender	50	92
8. Udvalget om Miljø, Folkesundhed og Fødevarersikkerhed	63	124
9. Udvalget om Industri, Forskning og Energi	51	102
10. Udvalget om Det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse	39	78
11. Transport- og Turismeudvalget	51	100
12. Regionaludviklingsudvalget	51	100
13. Landbrugsudvalget	42	82
14. Fiskeriudvalget	35	56
15. Kultur- og Uddannelsesudvalget	35	70
16. Retsudvalget	26	50
17. Udvalget om Borgernes Rettighe- der og Retlige og Indre Anliggen- der	53	102
18. Udvalget om Konstitutionelle An- liggender	28	56
19. Udvalget om Kvinders rettigheder og Ligestilling	35	60
20. Udvalget for Andragender	24	34

De stående udvalg spiller en nøglerolle i Parlamentets behandling af lovforslag fra Kommissionen. Udvalgene drøfter og vedtager f.eks. de udkast til betænkninger, som indeholder Parlamentets forslag til ændringer af kommissionsforslagene og som forelægges Parlamentets plenum.

Der er dog stor forskel på de enkelte udvalgs lovgivningsmæssige arbejdsbyrde. Specielt Parlamentets *miljøudvalg*, *regionaludvalget*, *udvalget for retlige anliggender og indre marked*, *udvalget for transport og turisme* samt *udvalget for økonomi og industri* hørte i 1999-2004 til de travleste udvalg. I denne periode stod disse udvalg for behandlingen af 76pct. af alle lovforslag under den fælles beslutningsprocedure.⁶⁴ På den anden side har man udvalg, som aldrig beskæftiger sig med lovgivningsspørgsmål som f.eks. *udvalget om kvinders rettigheder* og *udvalget for forfatningsspørgsmål*.

Mange italienske udvalgsformænd

Italien er det land der har været dygtigst til at skaffe sig formandsposter i Europa-Parlamentet. Siden 1979 har Italien haft 35 udvalgsformænd, som tilsammen har siddet i 101½ år. Til sammenligning har Storbritannien haft 24 formænd i 81 år og Tyskland har haft 22 formænd i 85 år. Danmark har haft én formand i perioden 1979-84, hvor Kaj Nyborg fra Fremskridtspartiet styrede Parlamentets Petitionsudvalg. I det nuværende parlament har Italien og Frankrig hver 4 formænd, Tyskland har 3, mens UK, Spanien og Polen har hver 2. Grækenland, Ungarn og Slovenien har 1 hver.

Parlamentet kan også nedsætte midlertidige udvalg, hvilket gøres for højst 12 måneder ad gangen med en enkelt og veldefineret opgave. F.eks. nedsatte Parlamentets formandskonference i september 2004 det »*midlertidige udvalg om politikudfordringer og budgetmidler i det udvidede EU 2007-2013*« med parlamentets formand, Josep Borrel, i formandsstolen. Udvalget skal se nærmere på finansieringen af Unionens politikker forud for fastlæggelsen af det kommende finansielle overslag for 2007-2013.

Behandlingen af lovforslag i Europa-Parlamentet

Måden lovforslag i Europa-Parlamentet behandles på varierer fra sag til sag. Bl.a. afhænger det af, hvilken lovgivningsprocedure det pågældende forslag behandles efter. Skal forslaget vedtages efter den fælles beslutningsprocedure, kan der være op til tre behandlinger i Parlamentet, mens høringsproceduren kun kræver én behandling. Al ligevel kan der siges at være en række fælles træk ved de fleste behandlinger, som kort vil blive skitseret nedenfor.

Den indledende behandling af lovforslagene foregår således altid i et af de stående udvalg, mens det er Parlamentets plenum, der tager sig af de formelle vedtagelser.

Udvalgsbehandlingen

Behandlingen af lovforslag i udvalgene indledes så snart Parlamentets formand har henvist dem til behandling i et *kompetent udvalg*.⁶⁵ Der kan her godt opstå strid mellem de enkelte udvalg om hvem, der skal behandle et kommissionsforslag, men så vil spørgsmålet normalt blive afklaret af udvalgsformændene på et møde i den såkaldte »udvalgsformandskonference«

Første opgave for udvalget bliver at tage stilling til, hvordan lovforslaget skal behandles.

Henvi-
sning
til
Kompetent
udvalg

Valg af ordfører

Som hovedregel vil udvalget benytte sig af den klassiske fremgangsmåde, hvor man udarbejder en betænkning om forslaget og vælger en ordfører til at stå i spidsen for dette arbejde. Ordførerne udpeges efter aftale mellem de politiske gruppers såkaldte koordinatore.⁶⁶ Ordføreren er dog repræsentant for udvalget og ikke for sin politiske gruppe. Uden et flertal bag sig i det ansvarlige udvalg, vil ordføreren hurtigt løbe ind i problemer. Adskillige ordførere har i tidens løb måtte trække sig og lade sig erstatte af udvalgsformanden eller et andet udvalgsmedlem, fordi de ikke kunne komme overens med udvalget om den politiske linje i et forslag.

Inden ordføreren udarbejder betænkningen, vil der normalt være en generel drøftelse i udvalget mellem ordføreren og dets øvrige medlemmer. Under denne drøftelse vil der altid være repræsentanter fra Kommissionen til stede for at besvare udvalgsmedlemmernes eventuelle spørgsmål. Også repræsentanter for rådsformandskabet samt fra Rådets Generalsekretariat vil deltage i møderne, men de vil kun sjældent tage ordet.

Ændringsforslag

Derefter vil ordføreren udarbejde et udkast til betænkning, som forelægges på et nyt udvalgs møde. Efter en drøftelse af dette udkast, vil udvalget normalt beslutte at fastlægge en frist for udvalgsmedlemmernes fremsættelse af ændringsforslag, med henblik på at få betænkningen sat til afstemning på et kommende udvalgs møde.

Kommissionen presses

Når et udvalg stemmer om en betænkning, stemmes først om ændringsforslagene. Derefter stemmer man om Kommissionens »forslag som helhed« (som det måtte se ud efter de vedtagne ændringer). Inden udvalget gennemfører afstemningen om »kommissionsforslaget som helhed«, vil det dog normalt spørge Kommissionen, om den kan støtte udvalgets ændringsforslag. Udvalget gør dette for at presse Kommissionen til at støtte Parlamentets ændringsforslag og eventuelt tage dem med i et nyt ændret kommissionsforslag. Hvis Kommissionen er afvisende, kan udvalget beslutte at udsætte sin afstemning og dermed opnå en »tænkepause«, hvor parterne kan få lejlighed til at gennemdrøfte eventuelle uenigheder.

Så snart udkastet til betænkning er vedtaget af udvalget, forelægges det for Parlamentets plenum.

Forenklede procedurer

Forenklede procedurer i udvalg og på plenarmødet

Såfremt der er tale om politisk ukomplicerede lovgivningsforslag, kan udvalget i stedet for den normale fremgangsmåde vælge at benytte *en forenklet procedure*, der gør det muligt at vedtage et forslag *uden debat*. Dette gælder hvad enten det er fordi udvalget ikke har ændringsforslag til Kommissionens forslag eller fordi der er bred opbakning i udvalget bag bestemte ændringer. Gennemførelsen af en sådan forenklet procedure vil samtidig tillade Europa-Parlamentets plenarmøde at vedtage forslagene uden debat.

(Artikel 43 i Europa-Parlamentets forretningsorden)

Også forslag, der overgår til andenbehandling, skal op i et udvalg, der automatisk vil være det samme, som det der tog sig af forslaget under førstebehandlingen. Ordføreren vil som regel også være den samme.

Begrænsninger under 2. behandlingen

Udvalgsmedlemmer har dog ikke samme mulighed for at fremsætte ændringsforslag under andenbehandlingen, som under førstebehandlingen. Ændringsforslag kan her kun fremsættes:⁶⁷

- hvis de skal genetablere et ændringsforslag vedtaget under førstebehandlingen, men som ikke blev accepteret af Rådet eller Kommissionen
- for at opnå et kompromis mellem Rådet og Parlamentet
- hvis de vedrører nye elementer i kommissionsforslaget, som er blevet tilføjet i forbindelse med Rådets vedtagelse af den fælles holdning
- hvis der skal tages højde for en ny juridisk situation, der er opstået efter Parlamentets førstebehandling

Hvis der viser sig uoverensstemmelser mellem udvalgets ønsker om ændringer og Ministerrådets synspunkter, kan udvalgsformanden og ordføreren forsøge at gå i en direkte forhandling med rådsformandskabet inden udvalget gennemfører sin afstemning. Lykkes det at lave en aftale med rådsformandskabet, kan Parlamentets ordfører fremsætte indholdet af dette kompromis som ændringsforslag i udvalget. Udvalget kan derefter vælge at gøre dette kompromis til sit eget ved at vedtage ændringsforslagene.

Når udvalget har færdigforhandlet kommissionsforslaget, sendes dets udtalelse til Parlamentets plenum i form af et *forslag til indstilling*. En sådan indstilling vil normalt indeholde en række ændringsforslag fra udvalget, men kan også blot tilkendegive, at Parlamentet ønsker at godkende eller i ekstreme tilfælde forkaste forslaget.

**Forligsudvalget
som tredjebe-
handling**

Der foretages ikke udvalgsbehandling af kommissionsforslag, der går videre til en tredjebehandling. I stedet foregår drøftelserne i et til lejligheden oprettet interinstitutionelt »forligsudvalg«, der består af repræsentanter fra både Parlamentet og Ministerrådet. Parlamentets interne forhandlingsposition overfor Rådet fastlægges på møder i dets forligsdelegation.

Plenarbehandlingen

Den formelle vedtagelse af lovgivningsforslagene foregår altid på Europa-Parlamentets plenarmøde i Strasbourg eller Bruxelles.

Behandlingen i plenum vil normalt starte med, at en ordfører præsenterer en betænkning om lovforslaget. Herefter vil de politiske grupperes ordførere samt andre medlemmer, der har fået taletid til det pågældende punkt, komme med deres indlæg.

Man vil ikke umiddelbart herefter skride til afstemning om lovforslaget, idet forhandlinger og afstemninger om lovgivningsforslag foregår separat i Europa-Parlamentet. Afstemningerne foregår normalt i »store blokke«, hvor man samlet stemmer om de sager, som måtte være færdigforhandlet. Normalt finder afstemningerne sted midt på dagen på tirsdage, onsdage og torsdage.

Afstemningerne indledes med en afstemning om ændringsforslagene, hvorefter man, ligesom under udvalgsbehandlingen, vil gå over til at stemme om »kommissionsforslaget som helhed«.⁶⁸

Den endelige afstemning om den såkaldte »lovgivningsmæssige beslutning«, der udgør Parlamentets formelle godkendelse af et forslag, gemmer man til sidst.

Formålet med denne adskillelse mellem afstemningerne, er at give Parlamentet en ekstra mulighed for at presse Kommissionen til at støtte sine synspunkter eller eventuelt trække sit forslag tilbage. Man beder derfor Kommissionen om en vurdering af Parlamentets ændringsforslag inden, man giver sin endelige tilslutning. Hvis så Parlamentet ikke er tilfreds med Kommissionens svar, kan Parlamentet beslutte at udskyde afstemningen og sende forslaget tilbage til fornyet udvalgsbehandling.⁶⁹

Effektiv forsinkelse af lovforslag

Metoden med at presse politiske indrømmelser igennem ved at forsinke EU-lovgivningen blev udviklet af Europa-Parlamentet efter den såkaldte Isoglucose-dom fra 1980, der fastslog, at Rådet ikke kan vedtage et kommissionsforslag før Parlamentet har afgivet udtalelse. Da der ikke er nogen tidsfrist for Parlamentets udtalelse, kunne Parlamentet presse Kommissionen til at ændre sit forslag ved at forsinke dets vedtagelse ved at sende det tilbage til udvalget. Denne metode er i sagens natur mest effektiv i sager, hvor en vedtagelse er presserende. Fordelen ved fremgangsmåden, set fra Parlamentets synspunkt, er at hvis Kommissionen ændrer sit forslag, kræver det et enstemmigt Ministerråd for at ændre på dette. Fremgangsmåden er skrevet ind i Europa-Parlamentets forretningsorden artikel 53. Se også afsnit III om *beslutningsprocedurerne*.

Under andenbehandlinger vil Parlamentet først stemme om et eventuelt forslag om forkastelse af lovforslaget (den fælles holdning). Hvis ikke forslaget forkastes, vil man stemme om eventuelle ændringsforslag. Inden afstemningen om ændringsforslagene vil Parlamentet dog bede Kommissionen om at tilkendegive sin holdning til ændringsforslagene samt anmode rådsformandskabet om en udtalelse.

Afstemninger i Europa-Parlamentet

To forskellige afstemningsregler

Modsat Ministerrådet, hvor der kun sjældent stemmes, stemmer Europa-Parlamentet om alle lovgivningsmæssige beslutninger – og det sker altid med flertalsafstemninger. Det sker dog efter to forskellige afstemningsregler afhængigt af, hvor langt man er nået i beslutningsprocessen.

Under førstebehandling kræves kun opbakning fra et flertal af de afgivne stemmer, mens andenbehandling kræver tilslutning fra et absolut flertal på 367 medlemmer af den 732 mand store forsamling, hvis Parlamentet ønsker at ændre eller forkaste Rådets fælles holdning. Hvis Parlamentet under andenbehandlingen agter at godkende Rådets holdning uden ændringer, stemmes der ikke.⁷⁰ Foranden vil da blot erklære forslaget for vedtaget.

Under eventuelle tredjebehandlinger kræves ligesom under førstebehandling et flertal af de afgivne stemmer i Parlamentet for at vedtage den lovgivningsmæssige beslutning.

I princippet kan beslutninger således træffes af et ret lille antal medlemmer under første og tredjebehandlinger, mens andenbehandlingerne kræver stort fremmøde. Parlamentets medlemmer kan

dog bede om at få kontrolleret, om der er så mange medlemmer til stede, at Parlamentet er beslutningsdygtigt. Det er i den forbindelse påkrævet, at mindst en tredjedel af medlemmerne er mødt op (dvs. 244 medlemmer).

Normalt er der dog ingen problemer med fremmødet til afstemningerne blandt parlamentsmedlemmerne. Tidligere var dette specielt et problem på fredage, som var medlemmernes hjemrejsedag, hvor man af samme grund også placerede de mindst vigtige afstemninger.

I dag holder Parlamentet ikke længere plenarmøder om fredagen.

Parlamentets formandskab

Det er parlamentsformanden eller én af de 14 næstformænd, som fra parlamentets formandsstol, leder forhandlingerne samt står for afviklingen af de mange afstemninger om lovforslagene. Møderne ledes som regel af formanden i forbindelse med åbningen af sessionerne samt under større politiske debatter, ellers er det i vidt omfang næstformændene, som leder slagets gang.

Siden 1993 har ansvaret for planlægningen af det parlamentariske arbejde ligget hos den såkaldte *formandskonference*, som er sammensat af Parlamentets formand samt formændene for de politiske grupper. Formandskonferencen fastlægger den mere generelle politiske kurs for parlamentet og træffer afgørelse vedrørende planlægningen af det lovgivningsmæssige arbejde. F.eks. udarbejdes forslagene til dagsordenen for sessionerne af formandskonferencen inden de vedtages på plenarmøderne.

Tabel 12: Formænd i Europa-Parlamentet

	Formænd i Europa-Parlamentet	
1979-82	Simone Veil	ELDR/Frankrig
1982-84	Pieter Dankert	PSE/Holland
1984-87	Pierre Pflimlin	PPE/Frankrig
1987-89	Lord Plum	Konservative/Storbritannien
1989-92	Enrique Baron	PSE/Spanien
1992-94	Egon Klepsch	PPE/Tyskland
1994-97	Klaus Hänsch	PSE/Tyskland
1997-99	José Maria Gil-Robles	PPE/Spanien
1999-02	Nicole Fontaine	PPE/Frankrig
2002-04	Pat Cox	ELDR/Irland
2004-06	Josep Borrel	PSE/Spanien

Også den såkaldte *udvalgsformandskonference*, der er sammensat af formændene for de stående og midlertidige udvalg, spiller en vigtig rolle i forbindelse med forberedelserne af sessionerne. Udvalgsformændene mødes således månedligt for at vurdere fremskridtene i udvalgenes arbejde med henblik på at vurdere, hvilke betænkninger, der er parate til behandling på Parlamentets plenarmøde. Dette meddeles formandskonferencen forud for dennes udarbejdelse af udkastet til dagsorden.

Europa-Parlamentets ledelse

Europa-Parlamentet vælger en formand, 14 næstformænd og 5 kvæstorer for 2½ år ad gangen. Valget foretages i juli efter nyvalg samt i januar 2½ år efter. Også parlamentets præsidium, formandskonferencen, udvalgene og udvalgsformandskonferencen nykonstitueres ved samme lejlighed. Parlamentets præsidium er sammensat af formanden og de 14 næstformænd samt kvæstorerne (dog uden stemmeret).

AFSNIT III

BESLUTNINGSPROCEDURERNE

Det følgende afsnit vil beskrive de tre vigtigste lovgivningsprocedurer i EU samt baggrunden for deres indførelse.

Det drejer sig om *høringsproceduren*, *den fælles beslutningsprocedure* og *proceduren for samstemmende udtalelse*. Der vil blive lagt særlig vægt på den klassiske høringsprocedure, som har været anvendt siden 1958 og den fælles beslutningsprocedure, som blev indført i 1993. Disse anvendes hyppigst jf. nedenstående tabel. Endvidere vil de efterhånden veletablerede uformelle trepartsdrøftelser (triloger) mellem rådsformandskabet, Parlamentet og Kommissionen, som er blevet en vigtig del af den fælles beslutningsprocedure, blive beskrevet. Der vil kun være en meget kort gennemgang af den engang så vigtige samarbejdsprocedure, idet denne procedure praktisk talt ikke har været anvendt siden Amsterdamtraktatens ikrafttræden 1. maj 1999.

Tabel 13: Bindende retsakter efter beslutningsprocedurer, 2002, 2003 og 2004

<i>Procedure/deltagelse</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Fælles beslutningsprocedure	76 (17,5%)	97 (18,8%)	88 (19,3%)
Samarbejdsprocedure	3 (1,2%)	0 (0,0%)	8 (1,8%)
Høringsprocedure	85 (18,4%)	89 (17,3%)	78 (17,2%)
Samstemmende udtalelse	57 (9,8%)	57 (11,1%)	32 (7,0%)
Ingen høring eller hjemmel i retsakt	213 (53,1%)	272 (52,8%)	249 (54,7%)
Afgørelser i alt	434	515	455

Kilde: Celex-databasen d. 12/3 2005. Optællingen er foretaget af Folketingets EU-Oplysning og omfatter kun bindende retsakter som direktiver, forordninger, afgørelser og beslutninger. Det bemærkes, at CELEX databasen ikke ajourføres efter 1/1 2005, hvorfor retsakter vedtaget i 2005 og offentliggjort i 2005 ikke er medtaget i oversigten for 2004. Det egentlige tal er således højere end angivet.

Det skal nævnes, at der findes en hel del retsakter, hvor ingen af de tre ovennævnte procedurer anvendes, men hvor Ministerrådet formelt er ene om at træffe beslutningerne. For nogle af disse retsakter gennemføres en »frivillig høring« af Parlamentet. Disse vil ikke blive genstand for en selvstændig gennemgang, men kort blive omtalt i forbindelse med gennemgangen af den såkaldte »fakultative« eller »frivillige høringsprocedure« i afsnittets første kapitel.

I bilag 2 er udarbejdet et skema, der viser, hvor de forskellige lovgivningsprocedurer anvendes i EF-Traktaten.

I bilag 8 er vedlagt en opgørelse over, hvilke områder i traktaten de forskellige lovgivningsprocedurer er anvendt på.

Høringsproceduren

Anvendes især
inden for land-
bruget

Høringsproceduren er én af de to vigtigste beslutningsprocedurer i EU. Godt og vel en fjerdedel af lovgivningen i EU blev i 2001 vedtaget efter høringsproceduren. Den benyttes specielt indenfor lovgivningskrævende områder som EU's landbrugspolitik og toldunionen.

Høringsproceduren var i næsten 30 år den eneste beslutningsprocedure i EF, som inddrog *Europa-Parlamentet* i lovgivningsarbejdet.

Indført i 1958

Proceduren blev indført med traktaterne om det Europæiske Økonomiske Fællesskab og EURATOM, der trådte i kraft 1. januar 1958. Hovedaktørerne indenfor høringsproceduren var fra starten Kommissionen og Ministerrådet. Kommissionen fremsatte lovforslagene og ministrene fra medlemsstaterne vedtog dem.

Europa-Parlamentet var derimod alene et rådgivende organ på linje med *det økonomiske og sociale udvalg* (ØSU), som begge kun havde ret til at afgive et høringssvar til Ministerrådet. En tilsyneladende ubetydelig forskel i betingelserne for afgivelsen af deres høringssvar adskilte dem dog. Mens Rådet og Kommissionen kunne fastsætte en tidsfrist for ØSU's behandling af en sag, forelå denne mulighed ikke overfor Europa-Parlamentet. Dette skulle vise sig at blive et vigtigt afsæt for udbygningen af Europa-Parlamentets indflydelse.

Parlamentets stilling i høringsproceduren forbedres

Europa-Parlamentets ellers svage position i høringsproceduren blev allerede styrket en smule først i 1970'erne via forskellige typer af interinstitutionelle aftaler. Ønsket om et stærkere Europa-Parlament kom bl.a. fra »højeste sted« umiddelbart forud for udvidelsen af Fællesskabet med Storbritannien, Irland og Danmark. I en erklæring fra topmødet i Paris i oktober 1972 krævede de seks daværende EF-landes stats- og regeringschefer, at Rådet og Kommissionen tog skridt til at forbedre deres forbindelser med Europa-Parlamentet. På den baggrund kunne landenes regeringer i Ministerrådet året efter på et møde ledet af den nytiltrådte danske EU-rådsformand, Ivar Nørgaard, love, at Rådet ville.⁷¹

Det danske formandskab i 1973 styrker Europa-Parlamentet

- sørge for at anmode Parlamentet om dets høringssvar inden for højst en uge efter, at Kommissionens forslag var blevet fremlagt,
- bestræbe sig på ikke at behandle kommissionsforslag før Parlamentet havde afgivet sin udtalelse, hvis vel og mærke Parlamentets udtalelse forelå indenfor en passende tidsfrist,
- deltage mere regelmæssigt på Europa-Parlamentets sessioner i forbindelse med større debatter samt være hurtigere til at besvare mundtlige og skriftlige spørgsmål fra Parlamentet.

Ministerrådet accepterede desuden få måneder senere i et brev fra den danske rådsformand, Per Hækkerup, at Parlamentet kunne gennemføre en fornyet høring i tilfælde, hvor Kommissionen havde fremsat et ændret forslag.

Lige så vigtige var Europa-Kommissionens løfter i en beslutning fra den 30. maj 1973 om at den ville:

- tage stilling til ethvert af Europa-Parlamentets ændringsforslag,
- afgive udtalelse om alle Europa-Parlamentets ændringsforslag under Parlamentets samlinger samt begrunde eventuelle afvisninger af Parlamentets ændringsforslag,
- høre Europa-Parlamentet i forbindelse med alle forslag fra Kommissionen undtagen forslag af mindre vigtighed eller fortrolige sager,
- sende alle forslag, som sendes til Rådet, samtidigt til Europa-Parlamentet.

Samrådsproceduren

En anden samtidig begivenhed, der betød, at Europa-Parlamentets rolle i høringsproceduren blev en smule styrket, var da de daværende seks EF-lande i 1970 besluttede at gøre Parlamentet og Rådet til fællesskabets nye budgetmyndigheder. Det skete med indførelsen af systemet med fællesskabets *egne indtægter*. For at sikre sig mod vrøvl fra Europa-Parlamentet mht. finansieringen af den lovgivning, som Rådet vedtog, accepterede Rådet i 1975 at mødes i en direkte forhandling med Parlamentet om uenigheder om lovgivningen.⁷² I den såkaldte *fælleserklæring* introducerede man en ny »samrådsprocedure«, der gjorde det muligt for Rådet og Europa-Parlamentet at forhandle direkte med hinanden i et »samrådsudvalg«, for at løse uoverensstemmelser »om almengyldige retsakter med betydelige finansiel-

le følgevirkninger«. ⁷³ Proceduren har i dag i det store hele mistet sin betydning, men var banebrydende med indførelsen af princippet om en direkte forhandling mellem Rådet og Parlamentet, som blev vigtig i forbindelse med indførelsen af den fælles beslutningsprocedure i 90'erne.

Isoglucose-afgørelsens betydning

Parlamentet kan ikke blokere

De mange interinstitutionelle aftaler til trods befandt Europa-Parlamentet sig fortsat i en svag forhandlingsposition overfor Rådet i lovgivningsprocessen. Parlamentet manglede det afgørende våben i enhver forhandling: retten til at blokere. Med det første direkte valgte Europa-Parlament i 1979 begyndte tingene dog så småt at vende. Det startede med, at EF-Domstolen i 1980 afsagde dom i den såkaldte isoglucose-sag, der var indbragt af det nyvalgte »fuldtidsparlament« kort tid efter dets tiltræden.

Med Isoglucose-dommen annullerede EF-Domstolen en retsakt om produktion af isoglucose vedtaget af Rådet, fordi Rådet ikke havde afventet Europa-Parlamentets udtalelse til lovgivningsforslaget før det vedtog retsakten. ⁷⁴ Problemet var ifølge Domstolen, at Rådet ikke havde afprøvet alle muligheder for at sikre sig Europa-Parlamentets udtalelse. Domstolen fastslog, at Europa-Parlamentets udtalelse er nødvendig, før Rådet kan vedtage en retsakt, fordi høringen af Parlamentet er en del af »et demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved en repræsentativ forsamlings medvirken«.

Glemte at bede om hastebehandling

Rådets brøde i »isoglucose-sagen« var, at man ikke havde anmodet Europa-Parlamentet om en uopsættelig behandling (hasteprocedure) af sagen eller begæret indkaldelsen af en ekstraordinær parlamentssession (TEF artikel 139).

Taktisk ændring af forretningsordenen

Europa-Parlamentet var hurtig til at udnytte den nye situation. Man justerede sin forretningsorden, så et parlamentsflertal kunne beslutte at sende en sag tilbage til fornyet udvalgsbehandling med henblik på at forsinke vedtagelsen af retsakten indtil Kommissionen havde accepteret at fremsætte et nyt ændret forslag, der tog hensyn til Parlamentets ønsker. ⁷⁵

Denne fremgangsmåde fungerer selv sagt bedst i hastesager, hvor man kan presse indrømmelser igennem hos Kommissionen og Rådet. Fordelen for Parlamentet ved at få Kommissionen til at fremsætte et nyt ændret forslag er, at disse ændringer kun kan afvises af et enstemmigt Ministerråd. Europa-Parlamentets mulighed for at forhale vedtagelsen af retsakter er naturligvis heller ikke ubegrænset. Parlamentet skal overholde sin forpligtelse til at samarbejde loyalt med Rådet, som det blev slået fast af EF-Domstolen i en anden sag fra 1995.

»Isoglucosedommen« har dog ikke betydet, at Rådet helt sætter sine forhandlinger i bero indtil Parlamentets udtalelse foreligger. Ofte har Rådet reelt forhandlet sig frem til en »politisk enighed« om et forslag før Parlamentets udtalelse foreligger.⁷⁶ Kun den endelige formelle godkendelse mangler.

Høringsproceduren i én fase

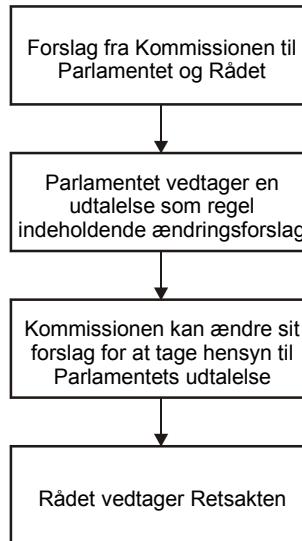
Hvis et forslag skal behandles efter høringsproceduren, kræver det, at forslaget skal gennemgå én behandling i Ministerrådet og én i Europa-Parlamentet.

Proceduren fungerer på følgende måde:

- Europa-Kommissionen fremsætter et forslag, der sendes til Rådet, der beder Europa-Parlamentet om en udtalelse.
- Europa-Parlamentet afgiver sin udtalelse med et flertal af de tilstedeværende medlemmer (der er ingen tidsfrist). Parlamentet vil her typisk vedtage en række ændringsforslag til Kommissionens forslag.
- Europa-Kommissionen kan beslutte at fremsætte et ændret forslag på baggrund af Parlamentets udtalelse.
- Ministerrådet vedtager retsakten med kvalificeret flertal eller enstemmighed afhængigt af hvilket samarbejdsområde, det handler om (der er ingen tidsfrist). Ministerrådet kan kun ændre Kommissionens forslag med enstemmighed.

Proceduren ikke selvstændigt beskrevet

Høringsproceduren er ikke beskrevet i en speciel artikel i EU-traktaterne. I stedet refereres der til proceduren i de konkrete hjemmelsbestemmelser, hvor den benyttes.

Figur 1: Høringsproceduren

Hvor anvendes høringsproceduren?

Høringsproceduren anvendes i dag indenfor 35-40 samarbejdsområder (se bilag 2 tabel 1). Det gælder f.eks. vigtige emner som landbrug og fiskeri, harmonisering af indirekte skatter og punktafgifter, regler vedrørende unionsborgerskabet, bindende regler til bekæmpelse af diskrimination osv. Med Amsterdamtraktaten indførtes høringsproceduren desuden på en række områder indenfor det nye overstatslige samarbejde om visa, asyl- og indvandrerpolitik (afsnit IV i TEF).⁷⁷

Aftagende betydning, men stadig vigtig

Høringsprocedurens betydning har været aftagende de seneste 10-15 år. Specielt indførelsen af samarbejdsproceduren i 1987 og senere den fælles beslutningsprocedure har i vidt omfang overtaget høringsprocedurens gamle samarbejdsområder.

Den fakultative eller frivillige høringsprocedure

Hvert år vedtages også en del EU-retsakter alene af Ministerrådet. De fleste af disse regler vedrører det handelspolitiske område, udviklingspolitikken, skattespørgsmål eller institutionelle bestemmelser (Se bilag 2 tabel 5). Her anvendes hverken høringsproceduren eller den fælles beslutningsprocedure. Der er tale om 40-50 retsgrundlag i EU-traktaterne (TEF), hvor Parlamentet ingen formel høringsret har.

Dog gennemføres for nogle af disse en såkaldt »fakultativ« eller frivillig høring af Parlamentet, som i praksis foregår præcis på samme måde, som hvis der er tale om en behandling efter høringsproceduren.

Frivillig høringsprocedure

Et eksempel på et forslag behandlet efter en »frivillig høringsprocedure« er et forslag til direktiv fra 1999 om »udvidelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser over grænserne til også at omfatte tredjelandsstatsborgere, der er etableret inden for EF«. Forslaget havde hjemmel i artikel 49, stk. 2, hvor Parlamentet ikke har nogen formel høringsret. Alligevel blev forslaget behandlet som om, der var tale om en »høringsprocedure«.

Fremgangsmåden blev indført i februar 1964, da Ministerrådet tog skridt til uformelt at konsultere Europa-Parlamentet i forbindelse med *lovgivningsmæssige* tekster på samarbejdsområder, hvor Parlamentet ikke havde en traktatfæstet høringsret. Denne høring var dog ikke en forpligtelse for Rådet, men noget Rådet frivilligt kunne påtage sig fra sag til sag. Det blev derfor kendt som den fakultative eller frivillige høring. Rådet forbeholdt sig samtidig eksplicit retten til ikke at gennemføre en høring af Parlamentet i hastesager. Den 26. november 1968 sagde Rådet desuden god for at udvide brugen af den fakultative høring til *ikke-lovgivningsmæssige* dokumenter, såsom rådsresolutioner eller meddelelser fra Europa-Kommissionen.

Der findes så vidt vides intet statistisk materiale, som kan kaste lys over omfanget af denne praksis for fakultative høringer.

Samarbejdsproceduren

Anvendes praktisk talt ikke mere

Samarbejdsproceduren anvendes praktisk talt ikke mere. Den er i det store hele blevet erstattet af den fælles beslutningsprocedure. Når det alligevel kan være nyttigt med en ganske kort gennemgang af proceduren, er det fordi den var et vigtigt element i udviklingen af den fælles beslutningsprocedure. Samarbejdsproceduren, der blev indført med Den Europæiske Fællesakt i 1987, var samtidigt et gennembrud for indførelsen af flertalsafgørelser i EF.

Gennembrud for Europa-Parlamentet

Samarbejdsproceduren var resultatet af hårde forhandlinger på regeringskonferencen i 1985, hvor flere af EF's medlemslande var parate til at give Europa-Parlamentet et virkeligt gennembrud som Rådets medlovgiver. En lille gruppe lande med Storbritannien og Danmark i spidsen var dog stærkt skeptiske over for dette. Det blev derfor ikke til den forvandling af EF's beslutningsproces, som specielt lande som Vesttyskland og Italien samt Europa-Parlament selv havde håbet på.⁷⁸ Europa-Parlamentet havde allerede i den såkaldte »Spinnelli-plan« advokeret kraftigt for at ligestille Rådet og Parlamentet i en fælles beslutningsprocedure til vedtagelsen af al lovgivning.

»Den lille vetoret«

Samarbejdsproceduren blev en virkelig saltvandsindsprøjtning for Europa-Parlamentet. Proceduren indebar bl.a. at forslag til EU-lovgivning nu skulle igennem to behandlinger i både Ministerrådet og Europa-Parlamentet, før de kunne vedtages. Førstebehandlingen foregik ligesom høringsproceduren, mens andenbehandlingen gav Parlamentet nye muligheder for at påvirke Kommissionen og Rådet. Bl.a. fik europaparlamentarikerne en »lille vetoret«. Ved at afvise et forslag kunne de tvinge Ministerrådet til at skulle vedtage forslag med enstemmighed i stedet for med kvalificeret flertal. Europa-Parlamentet behøvede således blot at alliere sig med ét medlemsland i Ministerrådet for at kunne blokere vedtagelsen af en beslutning.

Samarbejdsproceduren gælder fortsat indenfor fire retsgrundlag i traktaterne vedrørende den økonomiske og monetære politik, men er i praksis kun benyttet i ganske få tilfælde siden Amsterdamtraktatens ikrafttræden 1. maj 1999. For en nærmere gennemgang af samar-

bejdsproceduren kan man læse første udgave af denne bog, som udkom i 2002 (småtryk nr. 4).

Den fælles beslutningsprocedure

Den politisk set mest betydningsfulde lovgivningsprocedure i EU er i dag »den fælles beslutningsprocedure«. Denne beslutningsprocedure blev indført i 1993 med Maastrichttraktaten. EU-landenes stats- og regeringschefer enedes om den nye beslutningsform efter hårde forhandlinger i den hollandske by Maastricht. Bl.a. Tyskland, Italien, Belgien, Holland og Spanien pressede igen på for at give Europa-Parlamentet det virkelige gennembrud som lovgiver, som Europa-Parlamentet ikke havde fået i 1986. Afgørende for udfaldet af regeringskonferencen var, at Frankrig og Grækenland skiftede hest i forhold til forhandlingerne om Den Europæiske Fællesakt, hvor indførelsen af en »fælles beslutningsprocedure« også var på forhandlingsbordet.

Frankrig sikrede styrket Europa-Parlamentet

Balancen på regeringskonferencen tippede til fordel for Europa-Parlamentet, da Frankrig skiftede hest og støttede øget indflydelse til Europa-Parlamentet. Som modydelse tilsluttede Tyskland sig en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Den fælles beslutningsprocedure har ikke noget navn i Traktaten!

Den fælles beslutningsprocedure er beskrevet i EU-traktaternes artikel 251 (TEF), men har faktisk ikke noget egentligt navn her. I den danske faglitteratur hersker der nogen forvirring om procedurens betegnelse. På dansk anvendes en hel række af forskellige navne, såsom: co-decisionsproceduren, fælles beslutningstagen, medbestemmelsesproceduren, forligsproceduren og endelig fælles beslutningsprocedure, som vi har valgt at anvende her (bilag 3).

Britisk modvilje

Den britiske regering afviste at kalde proceduren for »co-decision procedure« under forhandlingerne om Maastrichttraktaten. Modstanden mod begrebet co-decision skyldtes, at den britiske regering ønskede at kamouflere, at man havde givet mere magt til Europa-Parlamentet. Den britiske regering kaldte i stedet proceduren for »negativ samstemmende udtalelse« overfor det britiske parlament (Se Richard Corbett, European Parliament's role in European Integration).

Den fælles beslutningsprocedure var fra starten en videreudvikling af samarbejdsproceduren og samrådsproceduren fra budgetforhandlingerne mellem Rådet og Parlamentet, der siden 1975 er blevet

Forkastelse og forligsudvalg

anvendt i forbindelse med vedtagelsen af retsakter med betydelige finansielle følgevirkninger.⁷⁹ Resultatet blev en noget kompliceret, men betydningsfuld beslutningsprocedure, der indebar to væsentlige nydannelser. Dels gav den Europa-Parlamentet ret til helt at forkaste lovforslag, dels fik det mulighed for at mødes i en direkte forhandling med Ministerrådet i et forligsudvalg i tilfælde af uenighed. I bilag 1 er beskrevet en konkret forslags vej gennem den fælles beslutningsprocedure.

Et tokammerssystem!

Nogle forfattere mener, at proceduren udgjorde den vigtigste konstitutionelle ændring i Maastrichttraktaten, idet den i realiteten etablerede et lovgivende tokammerssystem på EU-plan, der ligestiller Ministerrådet og Europa-Parlamentet, så de begge skal godkende forslag, før de kan blive til lov.

Proceduren blev strammet op med Amsterdamtraktaten

Den oprindelige fælles beslutningsprocedure, der blev indført med Maastrichttraktaten, var ret kompliceret. Den krævede mindst to behandlinger i både Ministerrådet og Europa-Parlamentet før et forslag kunne vedtages. Kunne der stadig ikke opnås enighed mellem de to EU-institutioner, indkaldtes forligsudvalget, så Rådet og Europa-Parlamentet kunne løse uoverensstemmelserne her. De to institutioner var dog endnu ikke helt ligestillede. Stats- og regeringscheferne havde givet Ministerrådet et ekstra skud i bøssen, så det kunne gå tilbage og vedtage sin fælles holdning, selvom der ikke kunne opnås enighed med Europa-Parlamentet i forligsudvalget.⁸⁰ Denne mulighed blev afskaffet med Amsterdamtraktaten, der trådte i kraft 1. maj 1999.⁸¹

Amsterdamtraktaten strammede op på den fælles beslutningsprocedure på flere punkter. Vigtigst var nok, at den gjorde det muligt at vedtage retsakter allerede efter førstebehandlingen i Europa-Parlamentet og Rådet. En anden nydannelse var, at man gjorde det muligt for Europa-Parlamentet at forkaste forslag allerede under dets andenbehandling, hvilket tidligere først kunne ske under tredjebehandlingen efter forhandlingerne i »forligsudvalget«.

Forhandlinger afgørende

Endelig satte Amsterdamtraktaten for alvor gang i udviklingen af en »forhandlingskultur«, der betyder, at den færdige lovgivning i

stadig stigende grad baseres på kompromiser mellem Rådet og Parlamentet. Det vender vi tilbage til.

Den fælles beslutningsprocedure i tre faser

Hvor det i den oprindelige fælles beslutningsprocedure var givet, at et forslag skulle gennem mindst to behandlinger i Rådet og Parlamentet, ligger dette efter Amsterdamtraktaten ikke længere fast. Det vil til enhver tid afhænge af parternes forhandlingsvilje om den endelige vedtagelse sker under 1., 2. eller 3. behandlingen.

Den fælles beslutningsprocedure kan opdeles i tre faser:

1. behandling

- *Førstebehandlingen (ingen tidsfrist):*

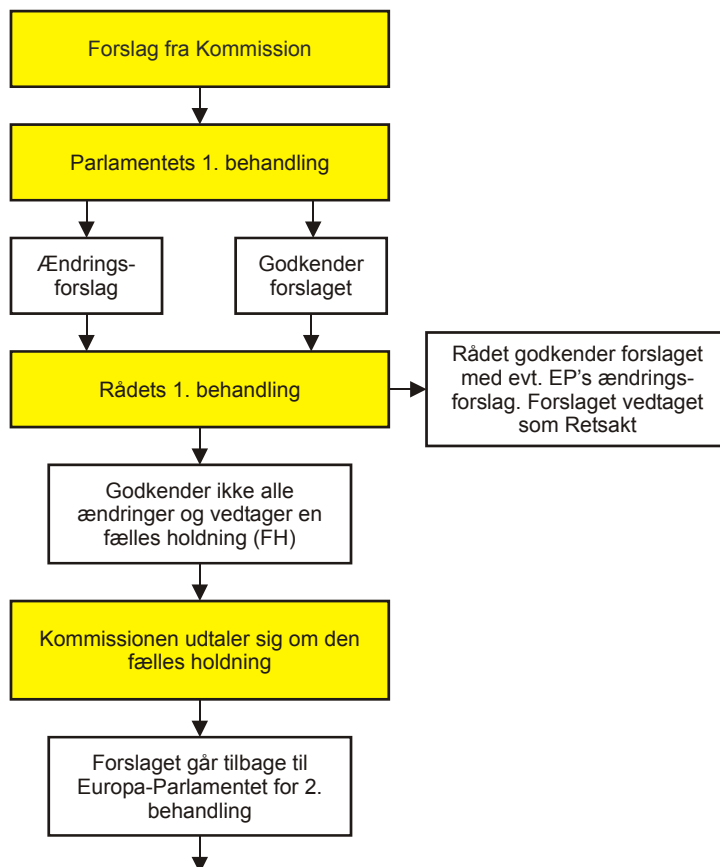
Kommissionens fremsætter et lovforslag. Europa-Parlamentet vedtager en udtalelse med støtte fra et flertal af de afgivne stemmer. Denne udtalelse vil normalt indeholde ændringsforslag fra Parlamentet. Ministerrådet kan derefter vedtage forslaget med kvalificeret flertal og gøre det til lov enten hvis:

- a. Ministerrådet ligesom Europa-Parlamentet kan acceptere Kommissionens forslag som det er fremsat eller
- b. Ministerrådet støtter alle Europa-Parlamentets ændringsforslag.

Ministerrådet kan dog også vælge at vedtage en ændret tekst i form af en såkaldt »*fælles holdning*«, hvis man ikke finder kommissionsforslaget modent til afgørelse. Rådet træffer som hovedregel beslutning med et kvalificeret flertal.⁸²

Den fælles beslutningsprocedure

Figur 2: 1. Behandling



2. behandling

- *Andenbehandlingen (tidsfrist 3 måneder +1):*

Europa-Parlamentet har her tre muligheder:

- a. Vedtage Rådets *fælles holdning* som den foreligger med et simpelt flertal.
- b. Vedtage ændringsforslag til den fælles holdning med et absolut flertal på 367 af Parlamentets 732 medlemmer. Disse oversendes til Rådet, der så kan indlede sin andenbehandling.
- c. Forkaste den fælles holdning med et absolut flertal.

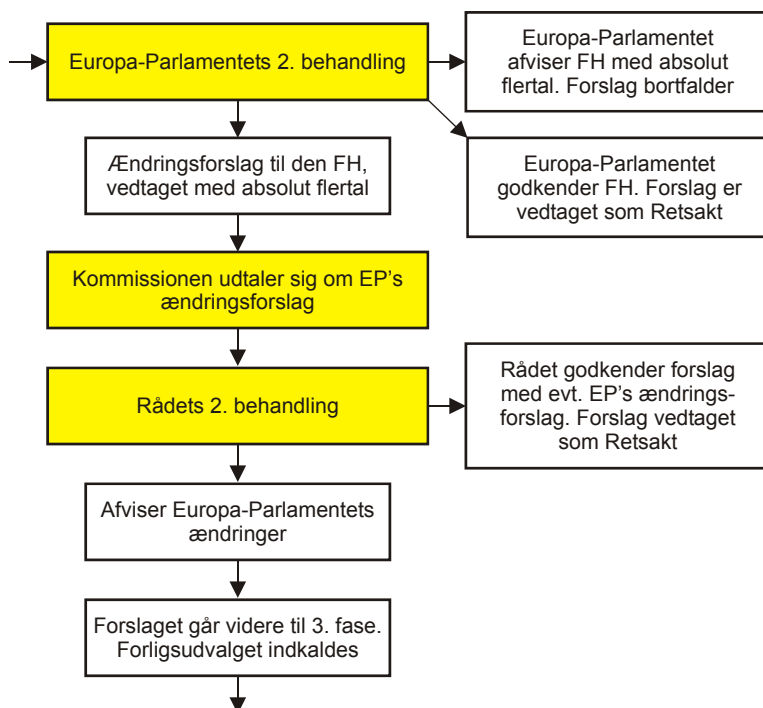
Rådet kan derefter uden videre vedtage forslaget med kvalificeret flertal, hvis:

- a. man kan acceptere alle Parlamentets ændringsforslag. Dog kræves der enstemmig tilslutning i Rådet, hvis Kommissionen afgiver negativ udtalelse om Parlamentets ændringsforslag.

Hvis ikke Ministerrådet vil acceptere alle Parlamentets ændringsforslag, indkalder rådsformanden inden seks uger (efter aftale med Europa-Parlamentets formand) et forligsudvalg, der skal prøve at rede trådene ud mellem Rådet og Parlamentet og udarbejde en kompromistekst.

Forligsudvalg eller 3. behandling

Figur 3: 2. behandling



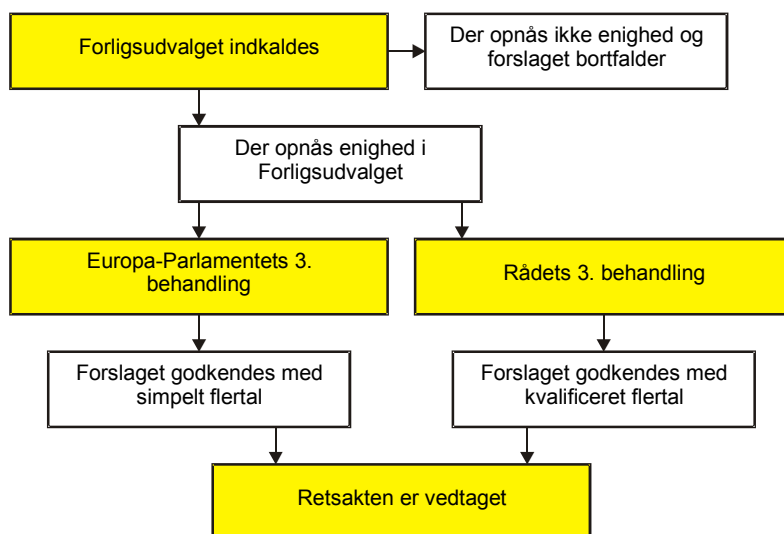
- *Tredjebehandlingen (tidsfrist 6 + 2 uger):*

Forligsudvalget har herefter seks uger til at nå til enighed om en kompromistekst, der kan finde støtte i både Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Lykkes det at nå til enighed, har både Rådet og Europa-Parlamentet maksimalt seks uger til at vedtage lovforslaget. De seks uger kan i begge tilfælde forlænges med yderligere to uger på anmodning fra enten Rådet eller Parlamentet. Ministerrådet træffer som hovedregel beslutning med kvalificeret flertal, mens Europa-

Parlamentet skal godkende lovforslaget med et flertal af de afgivne stemmer.

Kan parterne i forligsudvalget derimod ikke godkende lovforslaget inden for tidsfristen, er forslaget automatisk forkastet.

Figur 4: 3. behandling



Kommissionen kan trække sine forslag tilbage

Endelig skal det nævnes, at Europa-Kommissionen kan trække sine forslag tilbage og fremsætte nye ændrede forslag helt frem til forligsfasen. Typisk sker dette første gang for at tage hensyn til nogle af Europa-Parlamentets ændringsforslag i forbindelse med førstebehandlingen eller for at bane vejen for vedtagelsen af en »fælles holdning« i Ministerrådet. Det forekommer kun sjældent, at Kommissionen beslutter helt at trække sit forslag tilbage.

Forligsudvalget

Forligsudvalget i EU's beslutningsproces består af 25 repræsentanter fra medlemslandene, der som altovervejende hovedregel er medlemslandenes COREPER I repræsentanter og en minister fra EU-formandskabslandet samt 25 repræsentanter fra Europa-Parlamentet. Også kommissæren med ansvar for det relevante sagsområde deltager i møderne. I praksis kan der være mere end 100 deltagere til ste-

100 personer kan deltage i forligsudvalget

de på et forligsudvalgmøde, når man medregner embedsmændene fra medlemslandene Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet.

Hvor COREPER 1 repræsentanterne mere eller mindre udgør Rådets permanente forligsudvalgs-delegation, er Europa-Parlamentets delegation en blanding af permanente repræsentanter, der er eksperter i procedurerne og tilbagevendende horisontale spørgsmål som f.eks. komitologi, og ad hoc udpegede medlemmer, som bringer den relevante faglige ekspertise med sig. Parlamentets forligsdelegation består af tre af parlamentets næstformænd (faste medlemmer) samt 22 medlemmer udpeget af de politiske grupper i overensstemmelse med disses repræsentation i Europa-Parlamentet.⁸³ De 22 medlemmer udpeges fra sag til sag. Dog er Europa-Parlamentets ordfører for den pågældende sag samt formanden for det ansvarlige parlamentsudvalg automatisk medlemmer.

Møderne ledes på skift af en minister fra EU-formandskabslandet og af formanden for Europa-Parlamentets forligsdelegation, der altid er en af Parlamentets 3 faste medlemmer i forligsudvalget.

Forligsudvalg er ikke noget særegent for EU's institutionelle system. De kendes bl.a. fra forbundsstaterne Tyskland og USA, men blev såmænd også anvendt i den danske Rigsdag før grundlovsændringen og afskaffelsen af Landstinget i 1953. I Danmarks Rigsdag kunne man som en sidste mulighed indkalde det såkaldte Fællesudvalg, hvis der ikke kunne skabes enighed mellem Folketinget og Landstinget om et lovforslag. Fællesudvalget bestod af lige mange repræsentanter fra begge ting.

Forligsudvalg inspireret af Tyskland og USA

Blandingen af permanente repræsentanter og ad hoc repræsentanter i Europa-Parlamentets forligsdelegation er inspireret af ordningerne i Tyskland og USA. I den tyske model består forligsudvalget alene af permanente medlemmer, som fører alle forhandlingerne mellem Forbundsdagen og Forbundsrådet, mens den amerikanske model er baseret på ad hoc udpegede delegationer til forhandlingerne mellem Kongressens to kamre.

Hvor anvender EU den fælles beslutningsprocedure?

Den fælles beslutningsprocedure bliver i dag anvendt på ca. 45 samarbejdsområder, hvilket kan lyde af meget. Dog er vigtige samarbejdsområder som landbrug, fiskeri, handelspolitik samt indirekte

skatter og afgifter fortsat ikke underlagt den fælles beslutningsprocedure, men vedtages efter høringsproceduren.

Den øgede brug af den fælles beslutningsprocedure er ikke sket fra den ene dag til den anden. Beslutningsproceduren blev oprindeligt indført på 15 samarbejdsområder med Maastrichttraktaten, hvilket hovedsageligt var på de områder, hvor EU hidtil havde truffet beslutninger efter den såkaldte samarbejdsprocedure, og hvor Rådet havde haft gode erfaringer med dette. Vigtigst var anvendelsen af proceduren i forbindelse med vedtagelse af lovgivning for det indre marked (TEF art. 95), men også nye samarbejdsområder såsom forbrugerbeskyttelse, sundhed, uddannelse og kultur, rammeprogram for forskning og transeuropæiske netværk blev nu underlagt den fælles beslutningsprocedure.

Anvendes på 45 samarbejdsområder (efter Nice)

Det virkelige gennembrud fik proceduren dog med Amsterdamtraktaten, hvor dens anvendelse blev udvidet med 24 nye samarbejdsområder. Det handlede bl.a. om transportpolitik, udviklingspolitik, bekæmpelse af svig, visse dele af miljøpolitikken og socialpolitikken, m.v.

Også Nicetraktaten betød en mindre styrkelse af den fælles beslutningsprocedure, idet EU-landenes stats- og regeringschefer blev enige om at anvende den på yderligere seks områder bl.a. indenfor det industripolitiske område og til bekæmpelse af forskelsbehandling.⁸⁴

Lovgivning vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure

Ser man nærmere på hvilken lovgivning, der vedtages efter proceduren, viser der sig stor forskel på, hvor meget hvert enkelt samarbejdsområde fylder.⁸⁵ Særligt opbygningen af det indre marked har krævet stor lovgivningsaktivitet fra EU's side. I perioden fra den 1. november 1993 til den 30. juni 1999 var artikel 95 om det indre marked retsgrundlag for ikke mindre end 63 pct. af alle retsakter, der blev vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure.⁸⁶ Helt så dominerende en andel udgør indre-markeds reglerne ikke længere, idet den fælles beslutningsprocedure efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden anvendes på mange nye samarbejdsområder. I 1999-2004 udgjorde retsakterne vedrørende det indre marked således kun 25 pct. af forslagene. Trods faldet i den relative andel, er det samlede antal

af retsakter inden for det indre marked dog fortsat nogenlunde konstant.

Andre samarbejdsområder såsom »virksomheders etableringsret« (TEF art. 44) eller tiltag med henblik på styrkelsen af toldsamarbejdet (TEF art. 135) er derimod stort set ikke anvendt til at vedtage EU-lovgivning.

Omstændelig procedure er effektiv trods stigende arbejdsbyrde

Mange tvivlede fra starten på, om den fælles beslutningsprocedure overhovedet ville kunne anvendes i praksis pga. dens komplicerede beslutningsforløb.

405 love vedtaget efter fælles beslutningsprocedure

Tvivlen er dog gjort til skamme - den fælles beslutningsprocedure har fungeret godt. I alt er det lykkedes EU-lovgiverne i Ministerrådet og Europa-Parlamentet i fællesskab at vedtage mere end 400 retsakter efter proceduren siden Amsterdamtraktaten trådte i kraft i maj 1999.

Men den eksplosive udvidelse af procedurens anvendelsesområde har påført både Ministerrådet og Europa-Parlamentet en betydelig ekstra arbejdsbyrde. Det årlige antal retsakter, der vedtages efter den fælles beslutningsprocedure, er blevet mere end tredoblet efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden. I løbet af perioden fra 1. maj 2003 til 30. april 2004 har de to institutioner vedtaget 105 retsakter, mens man i perioden før Amsterdamtraktaten kun vedtog ca. 30 sager om året.

39 pct. vedtages efter førstebehandling

Trods den øgede arbejdsbyrde for Rådet og Europa-Parlamentet har Amsterdamtraktaten også lettet lidt af presset på de to lovgivere. Det er blevet en smule hurtigere at vedtage lovgivning med den fælles beslutningsprocedure end tidligere. Bl.a. har Ministerrådet og Europa-Parlamentet udnyttet muligheden for at vedtage retsakter allerede i forbindelse med 1. behandlingen. Hele 39 pct. af de sager, der blev vedtaget i 2003-2004, blev vedtaget under 1. behandlingen. Det er en klar stigning i forhold til det første år under Amsterdamtraktaten, hvor kun ca. 20 pct. af forslagene blev vedtaget under 1. behandlingen.

30 pct. i forligsudvalget

En stor del (46 pct.) af forslagene bliver afsluttet efter 2. behandlingen i Rådet og Parlamentet, mens andelen af sager, der først kan

gøres færdige i forligsudvalget, har været klart faldende i forhold til i Maastricht-perioden. Kun 15 pct. (16 af 105 sager) af sagerne ender i dag i forligsudvalget mod 40 pct. i Maastricht-perioden (66 af 165 sager).

Vetomulighed bruges kun sjældent

En vigtig grund til at den fælles beslutningsprocedure fungerer er, at Europa-Parlamentet og Ministerrådet har været meget tilbageholdende med at blokere beslutninger. Kun fem af de forslag, som Kommissionen har fremlagt siden 1993, er blevet mødt med et veto fra Europa-Parlamentet, heraf de tre i Maastricht-perioden.⁸⁷ Det handler om sagerne vedrørende taletalefoni (juli 1994), biopatenter (1995) og Investeringsinstitutter (1998). De to eneste eksempler på forslag, der er blevet forkastet efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden, var da Parlamentet sagde nej til det såkaldte overtagelsesdirektiv (2001) samt direktivet om havnetjenester (2003).⁸⁸ Forslaget om offentlige overtagelsestilbud blev forkastet i juli 2001 efter en yderst tilspidset afstemning, hvor stemmetallene i Europa-Parlamentet stod helt lige: 273 for, 273 imod, mens 22 undlod at stemme. Sagen blev ekstra delikat, fordi Parlamentet var delt i sagen efter tydelige nationale skillelinjer.⁸⁹ Samtidigt var der i Rådet et massivt flertal for forslaget. Kun Tyskland stemte i Rådet imod forslaget, der havde været 12 år undervejs.

I alle tilfælde har der været tale om sager, der havde været gennem en 3. behandling i forligsudvalget. Europa-Parlamentet har endnu ikke benyttet muligheden for at forkaste forslag i forbindelse med sin 2. behandling.

Europa-Parlamentet ønsker europæiske regler

En grund til, at Europa-Parlamentet er tilbageholdende med at bruge veto retten mod lovforslag er, at Parlamentet oftest er interesseret i at få vedtaget fælles europæiske regler og derfor er parat til at give indrømmelser, der kan bane vejen for en vedtagelse.

Til gengæld synes der dog at være visse problemer med at få forslag gennem Rådets og Europa-Parlamentets 1. behandling, hvor der ikke er nogen tidsfrist for afslutningen af disse.⁹⁰ Særligt i Rådet er der en lang række sager, som er gået mere eller mindre i stå inden for

Kun fem veto'er
fra Europa-
Parlamentet

Førstebehandling
er uden tidsfrist!

følsomme områder såsom socialpolitik, transportpolitik og sundhedspolitik.

En ny fælles forhandlingskultur

En del af forklaringen på, at det lykkes Ministerrådet og Europa-Parlamentet at afvikle den voksende lovgivningsmæssige arbejdsbyrde, som den fælles beslutningstagen har afstedkommet, er en grundlæggende ændring i Europa-Parlamentets og Rådets indstilling til hinanden. Før Amsterdamtraktaten kunne beslutningsproceduren nå helt frem til indkaldelsen af forligsudvalget før Råd og Parlament mødtes med hinanden første gang. I dag betragter alle tre EU-institutioner den fælles beslutningsprocedure som én sammenhængende fortløbende procedure, hvor det er afgørende og »normalt« at have tætte direkte kontakter, helt fra førstebehandlingen til et lovforslag endeligt vedtages. Det sker via et øget antal uformelle kontakter mellem de tre EU-institutioner i forskellige typer af trepartsdrøftelser eller *triloger*, som de oftest benævnes i Europa-Parlamentet og Ministerrådet.⁹¹

Triloger eller trepartsdrøftelser

Nogle mener, at der er opstået en ny fælles »forhandlingskultur«, der bl.a. betyder, at lovgivningen i højere grad end tidligere indgås som kompromiser mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Det direkte møde mellem rådsformandskabet⁹² og Europa-Parlamentet har skabt en gensidig tillid og beredvillighed til at give indrømmelser overfor hinanden. Som chefen for Europa-Parlamentets forligsudvalgssekretariat Michael Shackleton har udtrykt det: »Parlamentets forhandlere har generelt tillid til, at rådsformandskabet et stykke hen ad vejen er parate til at forsvare kompromiser indgået på et møde i en trilog – selv overfor et tøvende COREPER«.

Tabel 14: Parlamentets indflydelse under den fælles beslutningsprocedure

	Ændringsforslag accepteret af Rådet i uændret form (%)	Ændringsforslag accepteret i form af en kompromistekst (%)	Ændringsforslag der blev forkastet (%)	I alt
1999-2004	23%	60%	17%	100%
2003-2004	28%	51%	21%	100%
2002-2003	26%	53%	21%	100%
2001-2002	19%	62%	19%	100%
2000-2001	18%	70%	12%	100%
1999-2000	22%	66%	12%	100%
1994-99	27%	51%	22%	100%

Kilde: Aktivitetsrapport fra Europa-Parlamentet, 1999-2004 om den fælles beslutningsprocedure fra 2004.

Der ønskes effektive beslutninger

En væsentlig forklaring på denne nye forhandlingskultur er behovet for at kunne træffe effektive beslutninger. En stadig stigende arbejdsbyrde for de to lovgivere samt et Råd med begrænsede ressourcer har gjort det nødvendigt at afkorte beslutningsprocesserne så meget som muligt. Bl.a. udsigten til mange og lange tidskrævende forhandlinger i forligsudvalget har fået Rådet og Europa-Parlamentet til at ændre deres adfærd i retning af en mere kompromissøgende kurs, så indkaldelsen af forligsudvalget bliver en absolut sidste mulighed. Denne kompromisvilje kommer bl.a. til udtryk i behandlingen af de af Europa-Parlamentets ændringsforslag, der alligevel er endt i forligsudvalget pga. modstand mod dem i Rådet. Hele 60 pct. af disse ændringsforslag blev i perioden 1999-2004 i sidste ende accepteret i form af kompromistekster af Rådet, hvilket er en smule mere end før Amsterdamtraktatens ikrafttræden, hvor ca. 50 pct. af forslagene var kompromisforslag.

Ny rolle for Europa-Kommissionen?

Mindre rolle for Kommissionen

Nogle mener, at forhandlingskulturen også har betydet en vis marginalisering af Europa-Kommissionen pga. de styrkede bånd mellem Europa-Parlamentet og Ministerrådet i både den tidlige fase af lovgivningsprocessen og i forligsfasen. Kommissionen har i et vist omfang måttet redefinere sin traditionelle rolle i beslutningsprocessen. F.eks. vil nogle mene, at Kommissionens traditionelle ret til at trække forslag tilbage eller fremsætte et ændret forslag jvf. TEF 250,

stk. 2, er blevet svækket. Selv om Kommissionen juridisk set er i sin gode ret til at ændre eller trække et forslag tilbage helt frem til forligsfasen, kan det politisk set være vanskeligt at gøre det, hvis Rådet og Europa-Parlamentet er nået til enighed under uformelle drøftelser allerede på et tidligt stade i beslutningsprocessen.

Uformelle triloger⁹³

Afholdelsen af uformelle trepartsdrøftelser eller *triloger* mellem repræsentanter for rådsformandskabet, Europa-Parlamentet og Kommissionen indenfor den fælles beslutningsprocedure, er ikke noget nyt fænomen. De startede så småt i efteråret 1995 under spansk EU-formandskab. Dengang fandt de dog kun sted i forbindelse med forberedelsen af møderne i »forligsudvalget«, mens de i dag anvendes i forbindelse med alle faserne i den fælles beslutningsprocedure.

Første trilog fandt sted i 1994

Den første trilog blev afholdt allerede den 11.-12. december 1994 under tysk formandskab, hvor man drøftede et kompromis om uddannelsesprogrammet Sokrates og Unge for Europa-programmet.

Ingen formaliserede regler for disse møder

Brugen af triloger fik for alvor fart efter Amsterdamtraktatens ikrafttrædelse. Der findes ingen nedskrevne regler for disse møder, hverken i EU-traktaterne eller i interinstitutionelle aftaler. I den interinstitutionelle fælleserklæring fra maj 1999 tilskyndes EU-institutionerne til at tage direkte kontakter i alle faser af den fælles beslutningsprocedure (bilag 5).⁹⁴ Det hedder bl.a.: »den nuværende praksis med kontakter mellem Rådets formandskab, Kommissionen og formændene for Parlamentets udvalg og/eller Parlamentets ordførere har vist sig at fungere« og at institutionerne skal tage »de nødvendige kontakter« til hinanden. Men meget nærmere kommer EU's retskilder ikke på en omtale af disse trepartsdrøftelser.

To typer af triloger

Hvis man alligevel skal forsøge at tegne et billede af trilogerne, kan det være praktisk at skelne mellem de efterhånden veletablerede »triloger«⁹⁵ der afholdes i tilknytning til forligsudvalgmøderne og de øvrige triloger, som organiseres under Europa-Parlamentets og Rådets 1. og 2. behandling. Førstnævnte triloger er efterhånden blevet en fast indarbejdet del af forligsproceduren under den fælles beslutningsprocedure med veletablerede regler for deres afholdelse. Derimod er det mere uklart, hvilke spilleregler, der gælder for trilo-

gerne forud for Europa-Parlamentets og Ministerrådets 1. og 2. handlinger.

Triloger i tilknytning til forligsudvalgsmøder

Triloger afholdes nu som en helt fast del af forberedelserne til forligsudvalgsmøderne. Så snart den relevante rådsarbejdsgruppe og COREPER har haft den første drøftelse af Europa-Parlamentets ændringsforslag i forbindelse med dets 2. behandling, indkaldes der til et møde i en trilog. Forhandlerne fra rådsformandskabet og Europa-Parlamentet forhandler i denne fase på mandat fra henholdsvis COREPER og Europa-Parlamentets forligsdelegation.

Rådsformandskabet er her normalt repræsenteret af formanden for COREPER. I helt specielle tilfælde kan mere politisk følsomme sager kræve tilstedeværelsen af en minister fra rådsformandskabet. For Europa-Parlamentet vil det normalt være Parlamentets ordfører samt formanden for det relevante udvalg, der deltager. De kan være flankeret af lederen af Parlamentets forligsdelegation eller i nogle tilfælde (i en udvidet trilog) af de politiske gruppers koordinatore for den pågældende sag.⁹⁶ Kommissionen vil normalt være repræsenteret af den ansvarlige kommissær på triloger, der knytter sig direkte til forligsudvalgsmøderne. Også repræsentanter fra det kommende EU-formandskabsland er siden Det Europæiske Råds møde i Helsinki i 1999 blevet inviteret til at deltage i møderne som observatører.

Trilogerne: Kun 25-30 personer deltager!

Normalt vil der være højst 25-30 personer til stede på disse møder. Antallet af personer, der fører ordet, er begrænset til 4-5 personer.

Formålet med disse triloger er at få lovforslagene til at glide nemmere igennem forligsfasen. I Europa-Parlamentets aktivitetsrapport fra 2000 om den fælles beslutningsprocedure konstateres det, at trilogerne hidtil har haft to formål:

- At forberede de endelige aftaler mellem Rådet og Europa-Parlamentet.
- At træde i stedet for forligsudvalgsmøderne.

Med hensyn til det første formål har trilogerne utvivlsomt fungeret efter hensigten, idet der synes at være enighed om, at de har bidraget til at forkorte tidsforbruget i forbindelse med forligsfasen. Med hensyn til det andet formål synes dette også at være opfyldt. En

meget stor del af de sager (65 pct.), der ender på forligsudvalgets bord, er på forhånd handlet af i en trilog. Sagerne kan derefter uden videre vedtages på de formelle forligsudvalgsmøder som A-punkter uden forhandling eller gennem en brevveksling.

Trilogerne erstatter forligsmøderne

Der synes således udviklet en vis praksis for, at møderne i triloger erstatter »forligsudvalgsmøderne«.

Triloger og forligsudvalgsmøder

I perioden 1999-2004 afholdtes 193 triloger samt 49 møder i forligsudvalgene med henblik på at skabe enighed mellem Rådet og Parlamentet i de 84 sager, hvor der var ikke var enighed efter 2. behandlingen i de to institutioner.

Triloger i tilknytning til 1. og 2. behandlingen.

Siden Amsterdamtraktatens ikrafttræden i 1999 er anvendelsen af triloger blevet udvidet til hele den fælles beslutningsprocedure. Det er blevet helt almindeligt at afholde disse allerede inden afslutningen af 1. behandlingen i Europa-Parlamentet eller umiddelbart inden Rådets fælles holdning.

Uformelle trilogramøder

Trilogerne under 1. og 2. behandlingen er vanskeligere at beskrive systematisk end de veletablerede *triloger* i tilknytning til forligsudvalgsmøderne, idet de har en mere ad hoc præget karakter. Møderne i den tidlige fase organiseres efter behov og på det niveau, der er behov for efter aftale mellem rådsformandskabet og parlamentsudvalgene. Oftest er det rådsformandskabet, der tager den første kontakt til Europa-Parlamentets ordfører. Ikke sjældent er der også tale om bilaterale samtaler mellem Parlamentets ordfører og formanden for den ansvarlige rådsarbejdsgruppe – uden Kommissionens tilstedeværelse.

Bilaterale kontakter mellem rådsarbejdsgruppe og parlamentets ordfører

Ofte vil formanden for en rådsarbejdsgruppe rapportere tilbage til arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen søger herefter at »pejle« sin holdning hen imod de indikationer, som er givet af Parlamentets ordfører. Der kan sagtens være flere kontakter af denne art, hvorved de to institutioners holdninger langsomt tilnærmer sig hinanden. Det kan ofte være teknisk vanskeligt at få Parlamentets og Rådets ændringsforslag til præcist at stemme overens. Normalt vil formandskabet og Parlamentets ordfører søge at afstemme holdninger i tidsrummet mellem Parlamentets udvalgs vedtagelse af ændringsforslagene, men inden plenarforsamlingen godkender disse. Såfremt det ikke lykkes at opnå enighed under 1. behandlingen, vil konsultationerne ofte føre til en lettere 2. behandling.

Under trilogerne i denne fase vil Rådet som regel være repræsenteret af formanden for COREPER I eller formanden for den ansvarlige rådsarbejdsgruppe, mens Europa-Parlamentet vil være repræsenteret af dets ordfører og udvalgsformanden. Fra Kommissionen vil generaldirektøren fra det ansvarlige generalsekretariat eller dennes stedfortræder være til stede.

Ved nogle lejligheder kan der være en udvidet parlamentsdelegation med på møderne for at sikre, at denne har et parlamentarisk flertal bag sig. F.eks. bestod Parlamentets delegation på en trilog i forbindelse med forhandlingerne om EU's forordning om aktindsigt i EU-dokumenter, af repræsentanter fra de fire største politiske grupper, PSE, PPE, den liberale gruppe og De Grønne.⁹⁷

Formålet med trilogerne i den tidlige fase er at:

- gøre det muligt for Rådet og Parlamentet at afslutte lovgivningsprocessen allerede under deres førstebehandling
- få konstateret hvor eventuelle uenigheder mellem Parlamentet og Rådet findes
- undgå de tids- og ressourcekrævende forligsudvalgsmøder⁹⁸

Specielt Ministerrådet synes at have skubbet på for at få udvidet brugen af de uformelle kontakter med Europa-Parlamentet til den tidlige fase af beslutningsprocessen. Bl.a. skiftende rådsformandskaber har set trilogerne som en mulighed at færdigforhandle sagerne under deres formandskaber og dermed kaste lidt glans over deres indsats. Caesar Cortes fra Ministerrådets Generalsekretariat formulerer i et notat Rådets målsætning med de tidlige triloger således:

»Efter Kommissionens fremlæggelse af et lovforslag, er Rådets målsætning ikke længere blot at opnå en fælles holdning med Europa-Parlamentet. Den nye målsætning er – lige så snart det er muligt – at opnå en aftale med Europa-Parlamentet under førstebehandlingen gennem parallelle undersøgelser af Kommissionens forslag i Parlamentets og Rådets relevante organer samt ved jævnlige kontakter og forhandlinger. Parlamentet er således i stand til at producere ændringsforslag under dets førstebehandling, der tager højde for medlemsstaternes synspunkter«.

Europa-Parlamentet forekommer derimod at have et mere ambivalent forhold til brugen af trilogerne i den tidlige fase af beslut-

Retningslinjer for indgåelsen af aftaler i triloger

ningsprocessen. På den ene side giver trilogerne Parlamentet mulighed for at få øget indflydelse på Rådets synspunkter, før det vedtager sin fælles holdning. På den anden side frygter man, at disse aftaler kan underminere beslutningernes demokratiske legitimitet, hvis Parlamentet endnu ikke har vedtaget en position, som man kan forhandle på baggrund af. Europa-Parlamentet vedtog derfor i november 2004 et sæt »retningslinjer« for parlamentets deltagelse i sådanne uformelle drøftelser, der bl.a. indebærer, at konkrete forhandlinger som hovedregel først må finde sted efter, at det ansvarlige udvalg har vedtaget sin holdning til Kommissionens forslag. Formålet med dette er at sikre, at parlamentets forhandlere har et mandat, som de kan agere på baggrund af. Hertil kommer, at det ansvarlige udvalg, dets koordinatore samt evt. skyggeordfører skal holdes orienteret om afholdelsen af sådanne triloger i denne fase samt om forhandlingerne indhold.⁹⁹

Kritikerne i Europa-Parlamentet har krævet, at rådsformandskabet møder op i Parlamentets fagudvalg og drøfter uenighederne med Parlamentet i fuld offentlighed i stedet for de mange uformelle triloger. Rådet har dog hidtil vægret sig ved dette, idet man ikke mener at være direkte ansvarlig overfor Europa-Parlamentet, som Europa-Kommissionen er det.¹⁰⁰ Dog accepterede Rådet i forbindelse med indgåelsen af den seneste interinstitutionelle aftale i 2003, at man vil bestræbe sig på at deltage regelmæssigt i arbejdet i Europa-Parlamentets udvalg.¹⁰¹

Samstemmende udtalelse

Proceduren om samstemmende udtalelse bruges ikke i forbindelse med vedtagelsen af den almindelige lovgivning i EU, men primært når EU indgår eksterne aftaler med tredjelande eller internationale organisationer.

Proceduren blev indført i 1987 med Den Europæiske Fællesakt. Proceduren er en slags fælles beslutningsprocedure mellem Rådet og Europa-Parlamentet, der bl.a. indebærer, at Europa-Parlamentet skal give sit positive samtykke før Ministerrådet kan vedtage en bestemmelse. Europa-Parlamentet kan dog ikke, som under den egentlige fælles beslutningsprocedure stille ændringsforslag, men kan kun sige ja eller nej. Den samstemmende udtalelse blev fra begyndelsen alene indført i forbindelse med:

- EF's tiltrædelse af associeringsaftaler med tredjelande.
- Optagelsen af nye medlemslande i EF.

Proceduren gav først og fremmest Europa-Parlamentet en stærkere rolle i forbindelse med fastlæggelsen af EU's eksterne politikker og forholdet til tredjelande. Allerede den såkaldte Genscher-Colombo-plan fra november 1981 talte om en sådan styrkelse af Parlamentet. Planen mødte dog modstand bl.a. i Storbritannien, Grækenland og Danmark, hvilket dog også skyldtes en række andre idéer i planen, der skulle føre til en »europæisk union«.¹⁰² Alligevel vedtog Det Europæiske Råd i Stuttgart i juni 1983 med den såkaldte »højtidelige erklæring om Europæisk Union«, at man burde indhente Europa-Parlamentets synspunkter forud for indgåelsen af internationale aftaler af væsentlig betydning samt ved optagelsen af nye medlemsstater i Fællesskabet. I 1987 blev denne indflydelse traktatfæstet med Den Europæiske Fællesakt.

I 1993 blev Europa-Parlamentets position i forbindelse med indgåelsen af internationale aftaler yderligere styrket med vedtagelsen af Maastrichttraktaten. EU-landenes stats- og regeringschefer accepterede her at udvide anvendelsen af den samstemmende udtalelse til også at gælde for andre samarbejdsaftaler med tredjelande end de associeringsaftaler, hvor den allerede gjaldt.¹⁰³

Parlamentet skal give positivt samtykke, men ikke stille ændringsforslag

Anvendes ved optagelsen af nye medlemmer

Trods Europa-Parlamentets gentagne krav om, at den samstemmende udtalelse også bør anvendes på EU's handelspolitiske aftaler, er disse fortsat overvejende et anliggende for Ministerrådet og Kommissionen.

Samstemmende udtalelse anvendes til andet end internationale aftaler

Bruges også ved krænkelse af menneskerettigheder m.v.

Den samstemmende udtalelse blev med vedtagelsen af Maastricht-traktaten første gang indført udenfor sit klassiske anvendelsesområde – EU's eksterne anliggender. Bl.a. blev det besluttet at indføre proceduren til at vedtage regler om afholdelsen af valg til Europa-Parlamentet, afgørelser vedrørende strukturfondenes opgaver, hovedmål og indretning samt gennemførelsesbestemmelser for unionsborgernes opholdsret og ret til at færdes på medlemsstaternes område.¹⁰⁴ Europa-Parlamentet fik ved samme lejlighed mulighed for at afgive en samstemmende udtalelse i forbindelse med vedtagelse af afgørelser om overdragelsen af opgaver til Den Europæiske Centralbank vedrørende tilsyn med bl.a. kreditinstitutter, samt hvis der skal foretages ændringer af Den Europæiske Centralbanks statut. Senest har man i 1999 med Amsterdamtraktaten indført den samstemmende udtalelse, hvis Ministerrådet skal påtale et EU-lands krænkelse af menneskerettighederne og grundlæggende frihedsrettigheder.¹⁰⁵

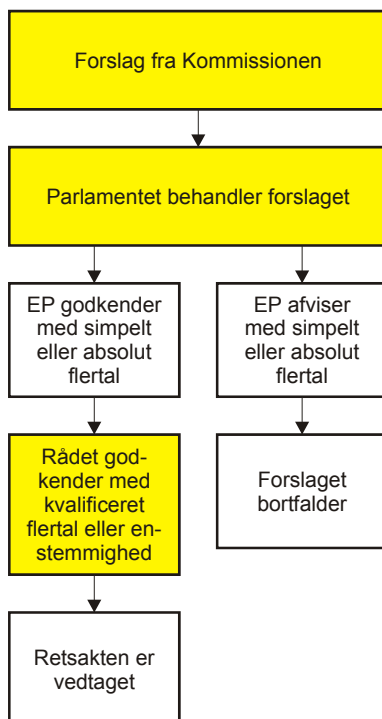
Endelig bør det nævnes, at der også findes to områder med en slags omvendt »samstemmende udtalelse«, hvor det er Ministerrådet, som afgiver den samstemmende udtalelse, mens Europa-Parlamentet har initiativretten. Denne procedure benyttes i forbindelse med fastsættelsen af EU ombudsmandens statut samt statuten for udøvelsen af europaparlamentsmedlemmernes hverv.

Hvordan træffer Rådet og Parlamentet beslutning?

Da den samstemmende udtalelse blev indført i 1987 krævede en vedtagelse efter proceduren støtte fra et enstemmigt Ministerråd, mens det i Europa-Parlamentet var nødvendigt med tilslutning fra et absolut flertal af dets medlemmer. Der er fortsat krav om enstemmighed i Ministerrådet på de fleste områder, hvor den samstemmende udtalelse gælder. I Europa-Parlamentet kan det for det meste klares med et flertal af de afgivne stemmer. Kravet om opbakning fra et absolut flertal af de 732 medlemmer er dog opretholdt ved beslutnin-

ger om optagelse af nye medlemslande, fastlæggelse af fælles valg-regler for valg til Europa-Parlamentet samt hvis det skal fastslås, at en medlemsstat krænker menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

Figur 5: Samstemmende Udtalelse



Europa-Kommissionen har eneret på at fremlægge forslag til afgørelser samt at forhandle associerings- og tiltrædelsesaftaler, som derefter skal behandles efter den samstemmende udtalelse. Forhandlingerne om associeringsaftaler og tiltrædelsesaftaler foregår dog på baggrund af en bemyndigelse fra Ministerrådet. Europa-Parlamentet spiller formelt set ingen videre rolle i denne fase. Rådet har siden midten af 60'erne foretaget uformelle konsultationer med Europa-Parlamentet i forbindelse med tilslutningen til sådanne internationale aftaler. Politisk set er det desuden ingenlunde ligegyldigt hvad Parlamentet udtaler om disse forhandlinger, som dets udenrigsudvalg følger meget nøje.

Uformelle konsultationer med Parlamentet

Allerede på et tidligt tidspunkt blev der indledt uformelle konsultationer med Europa-Parlamentet i forbindelse med tilslutningen til internationale aftaler. Luns-proceduren, som Ministerrådet vedtog den 24.-25. februar 1964, var det første skridt. Den daværende rådsformand og hollandske udenrigsminister Joseph Luns accepterede, at Europa-Parlamentet kunne afholde en debat før man påbegyndte forhandlinger om associeringsaftalerne.

Ministerrådet forpligtede sig desuden til at møde op i Europa-Parlamentets udvalg for eksterne anliggender efter forhandlingernes afslutning, før aftalerne var underskrevet, for at informere udvalget om indholdet af de indgåede aftaler. Rådets orientering skulle være fortrolig og uofficiel.

På Paris-topmødet i 1972 krævede de daværende seks landes stats- og regeringschefer yderligere en forstærkning af »den parlamentariske forsamlings« kontrolbeføjelser. Dette fik i oktober 1973 Rådet til at udvide Luns-proceduren til også at gælde forud for åbningen af forhandlinger om handelsaftaler. Denne aftale er kendt som Luns-Westerterp-aftalen. Aftalen blev revideret i 1977.

Hvad er den samstemmende udtalelse blevet brugt til?*Indgåelse af internationale aftaler med tredjelande*

Den samstemmende udtalelse er hovedsageligt blevet brugt inden for sit klassiske område i forbindelse med fastlæggelsen af EU's eksterne relationer. Siden Den Europæiske Fællesakts ikrafttræden i 1987 har EU indgået en lang række associeringsaftaler og andre internationale aftaler med tredjelande, som Ministerrådet og Europa-Parlamentet har godkendt. I alt har Rådet og Europa-Parlamentet skullet tage stilling til mere end 100 aftaler. Bl.a. er de såkaldte »Euromidelhavsaftaler« med landene i Nordafrika og Mellemøsten indenfor »Barcelona-processen« blevet godkendt efter proceduren om den samstemmende udtalelse – ligesom »europaftalerne« med ansøgerlandene fra Øst- og Centraleuropa fra første halvdel af 90'erne blev det.

Kun 7 gange har Europa-Parlamentet udsat eller afvist at give sin samstemmende udtalelse til et forslag. Første gang Parlamentet brugte denne ret var i 1987, hvor Parlamentet pga. menneskerettighedssituationen i Tyrkiet udsatte afstemningen om to aftaler med landet. I marts 1988 afviste Europa-Parlamentet at godkende 3 tillægsprotokoller til EF's associeringsaftale med Israel. Parlamentet mente ikke, at palæstinensiske eksportører fra den besatte Vestbred havde ordentlige betingelser for deres eksport til Fællesskabet. Protokollerne måtte derefter en tur tilbage til Rådet, der sendte dem tilbage til Parla-

Parlamentet har brugt samstemmende udtalelse syv gange til at udsætte eller afvise forslag

mentet igen. Europa-Parlamentet forsinkede derefter godkendelsen i adskillige måneder. I mellemtiden havde repræsentanter fra Israel givet indrømmelser til de palæstinensiske eksportører, hvilket fik Europa-Parlamentet til at sige god for protokollerne.

Parlamentet nægtede også i 1992 at give sin samstemmende udtalelse til finansprotokollerne til associeringsaftalerne med Syrien og Marokko, idet man mente, at de to lande ikke overholdt menneskerettighederne. I Marokkos tilfælde kritiserede Europa-Parlamentet særligt situationen i Vestsahara, hvilket førte til en længere diplomatisk krise med Marokko. Europa-Parlamentet afgav dog sin samstemmende udtalelse til finansprotokollerne i oktober 1992, da man vurderede, at udviklingen i de to lande havde forbedret sig.

Endelig forsinkede Europa-Parlamentet godkendelsen af aftalen om en toldunion mellem EU og Tyrkiet i 1995, fordi man var bekymret over menneskerettighedssituationen i Tyrkiet. Parlamentet godkendte aftalen i december 1995 efter at have fået visse indrømmelser fra den tyrkiske regering.

Optagelsen af nye medlemslande

Parlamentet skal godkende optagelsen af nye lande i EU

Europa-Parlamentet har siden Den Europæiske Fællesakts ikrafttræden i 1987 skulle godkende udvidelsen af EU's medlemskreds. Europa-Parlamentet har senest haft lejlighed til at udnytte denne kompetence i forbindelse med godkendelsen af Bulgarien og Rumænien i april 2005, som planlægges optaget fra 1. januar 2007, samt 10 nye medlemsstater fra Øst- og Centraleuropa, Cypern og Malta, hvilket skete ved en afstemning den 9. april 2003.

Første gang Europa-Parlamentet brugte sin godkendelsesret var i maj 1994, hvor man sagde klart ja til tiltrædelsestraktaterne for Sverige, Østrig og Finland. Forud for afstemningen forsøgte Europa-Parlamentet dog at udnytte sin »vetoret« til at presse medlemslandenes regeringer til at give løfter om en institutionel reform. Europa-Parlamentet endte trods truslerne med at stemme for optagelsen af alle tre lande uden at få indrømmelser af nogen større betydning.

AFSNIT IV

DEN DANSKE EU-KOORDINATION

I dette afsnit vil vi forsøge at give en beskrivelse af den danske EU-koordination. Først ser vi på regeringens interne behandling af EU-sager. Dernæst gennemgås hvordan Folketinget inddrages i denne proces via Europaudvalget og fagudvalgene, samt hvordan den danske model har inspireret flere af de øvrige EU-landes parlamenter.

Danmark har normalt et ry for at befinde sig i førerfeltet blandt EU-landene, når det handler om gennemførelsen af EU-reglerne i national lovgivning¹⁰⁶. En væsentlig begrundelse for dette er formentlig den meget konsensusprægede EU-koordinationsproces, der præger formuleringen af »danske synspunkter« i den indledende fase af EU-lovgivningens tilblivelse. Danmark valgte fra begyndelsen af vort EF-medlemskab at indføre et system med en tæt koordinering af EU-politikken mellem de involverede fagministerier og mellem de politiske partier i Folketinget. Som et lille EF-land med tradition for mindretalsregeringer, ønskede man at sikre såvel en effektiv dansk optræden i EU's Ministerråd, som en høj grad af legitimitet bag beslutningerne i EU.

Den interministerielle koordination

Regeringens koordination af EU-politikken blev fra starten fastlagt i et avanceret koordinationssystem bygget op omkring behandlingen i tre faser:

- EU-specialudvalgene
- EU-udvalget
- Regeringens udenrigspolitiske udvalg

Den lovforberedende fase

Forberedelserne af EU-politikken i Danmark starter på regeringsniveau hos embedsmændene i de enkelte fagministerier allerede i den fase, hvor Europa-Kommissionen forbereder et lovforslag. Fagministerierne sender således ofte repræsentanter til de forberedende ekspertkomiteer, som Europa-Kommissionen normalt hører, før den fremsætter lovforslagene. Der kan i denne fase være gode muligheder for at påvirke indholdet af Kommissionens forslag.

EU-specialudvalgene

Efter Kommissionens forslag er fremsat, er det op til de enkelte fagministerier at sørge for høringen af andre ministerier eller interesseorganisationer. Det sker bl.a. gennem systemet af EU-specialudvalg, der samler repræsentanter fra de centrale ministerier og styrelser og de vigtigste interesseorganisationer, eller via specielle rådgivende udvalg. Der er stor forskel på sammensætningen af specialudvalgene. Nogle specialudvalg, såsom specialudvalget for miljø, er ret store med en stribe af interesseorganisationer repræsenteret, mens andre kan være forholdsvis små og kun bestå af de vigtigste ministerier og styrelser.¹⁰⁷ Det er fagministerierne, som varetager formandskabet og sekretariatsfunktionen i specialudvalgene. Som det koordinerende ministerium i centraladministrationen sidder Udenrigsministeriet med i alle specialudvalgene. I bilag 7 er vedlagt listen over specialudvalg.

Specialudvalgene udgør første fase i den interministerielle koordination af den danske EU-politik. Drøftelserne her er utrolig vigtige, idet de danske holdninger til størstedelen af kommissionsforslagene

Der findes i alt 33 EU-specialudvalg

fastlægges her. Behandlingen sker på baggrund af et såkaldt rammenotat om kommissionsforslagene, som er udarbejdet af det relevante fagministerium. Specialudvalget vil på den baggrund fastlægge en indstilling til Danmarks holdning, som sendes videre til EU-udvalget.

Specialudvalgene mødes i den tidlige fase af EU's lovgivningsproces, når den relevante rådsarbejdsgruppe påbegynder sit arbejde med forberedelsen af en sag, der skal op på et ministerrådsmøde.

EU-udvalget

Anden fase i EU-koordinationsprocessen foregår i EU-udvalget, der har det overordnede ansvar for koordinationen af EU-sager på embedsmandsniveau. EU-udvalget består af embedsmænd fra de fagministerier, som er mest berørt af EU-samarbejdet. Chefen for Udenrigsministeriets Nordgruppe er formand for udvalget.

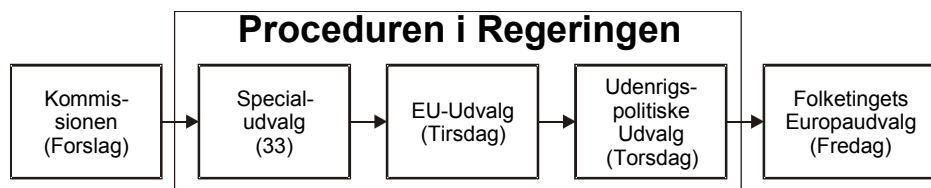
EU-udvalget mødes hver tirsdag

Møderne i EU-udvalget afholdes hver tirsdag, hvor man forbereder de sager, som skal op på regeringens udenrigspolitiske udvalgs møde om torsdagen og Folketingets Europaudvalgs møde om fredagen.

EU-udvalget har i den forbindelse tre funktioner: 1) at sortere teknisk/administrative sager fra politiske sager, så regeringen ikke drukner i teknikaliteter, 2) at sørge for, at indstillingerne fra specialudvalgene er i overensstemmelse med den danske EU-politiske linje, 3) at følge udviklingen i EU-samarbejdet i øvrigt og drøfte de generelle hovedlinjer for Danmarks europapolitik.¹⁰⁸ EU-udvalget vil kun meget sjældent ændre i specialudvalgenes indstillinger, som normalt går igennem i deres oprindelige form.

EU-udvalget kommer som regel først ind i beslutningsprocessen kort tid forud for den første behandling i Ministerrådet af kommissionsforslagene.

Figur 6: Den danske beslutningsprocedure i EU-sager



To sammensætninger af RU

Regeringen udenrigspolitiske udvalg

Tredje og sidste led i regeringens EU-koordination er regeringens udenrigspolitiske udvalg. Det er her, at den danske regerings EU-politik fastlægges. Det udenrigspolitiske udvalg findes i to sammensætninger. Den ene sammensætning tager sig af alle sager, der vedrører EU-lovgivningen under TEF og består af statsministeren og udenrigsministeren samt de vigtigste andre ministre, der er berørt af EU-samarbejdet. Den anden sammensætning benyttes, når der behandles sager, der vedrører EU's fælles forsvars-, sikkerheds- og udenrigspolitik samt samarbejdet om politi- og kriminalsager i TEU. Udenrigsministeren er fast formand for begge sammensætninger af det udenrigspolitiske udvalg.

Regeringens udenrigspolitiske udvalg

Regeringens udenrigspolitiske udvalg består i førstnævnte sammensætning pr. 1. april 2005 af: Udenrigsministeren, Statsministeren, Økonomi- og Erhvervsministeren, Finansministeren, Beskæftigelsesministeren, Justitsministeren, Kulturministeren, Fødevareministeren, Ministeren for udviklingsbistand, Forsvarsministeren, Miljøministeren, Skatteministeren samt Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration. Øvrige ministre kan deltage på ad hoc basis.

Det udenrigspolitiske udvalg kommer, ligesom EU-udvalget, normalt først ind i beslutningsprocessen, når en sag er moden til afgørelse i Ministerrådet. Udvalget mødes hver torsdag for at fastlægge sine forhandlingspositioner til de ministerrådsmøder, der er programsat for den følgende uge. Regeringens forhandlingsoplæg præsenteres derefter for Folketingets Europaudvalg, der sikrer, at regeringens position nyder den fornødne parlamentariske opbakning.

I praksis afklares udvalgets dagsordenspunkter dog ofte uden at medlemmerne mødes, men i stedet via en skriftlig procedure.

Folketingets Europaudvalg og fagudvalgene

Regeringens EU-politik kontrolleres af Folketingets Europaudvalg. En væsentlig begrundelse for en sådan parlamentarisk kontrol er, at man i Danmark har ønsket at sikre, at der altid er et folketingsflertal bag regeringens politik, når den forhandler i EU. I Danmark er der tradition for, at landet ledes af mindretalsregeringer og dermed risiko for, at regeringer binder sig til gennemførelsen af EU-lovgivning, som ikke har det nødvendige folketingsflertal bag sig.¹⁰⁹

Markedsudvalget
er fra 1972

Europaudvalget eller Markedsudvalget, som det hed de første godt 20 år, har stået for denne parlamentariske kontrol siden Danmarks tiltrædelse til De europæiske Fællesskaber. Grundlaget for ordningen var tiltrædelsesloven fra oktober 1972, der bestemte, at regeringen skal underrette »et af Folketinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig«. ¹¹⁰

Allerede i forbindelse med Danmarks første ansøgning om optagelse i EF i 1961 vedtog Folketinget i en motiveret dagsorden at oprette det såkaldte »Markedsforhandlingsudvalg«, der fik til opgave at følge regeringens forhandlinger om dansk EF-medlemskab.¹¹¹ Markedsforhandlingsudvalget blev nedsat ved begyndelsen af hvert folketingsår frem til 1972-73 på baggrund af den samme motiverede dagsorden. I oktober 1972 blev Markedsudvalget oprettet som et stående udvalg sammen med 21 andre fagudvalg i forbindelse med Folketingets store udvalgsreform. Markedsudvalget skiftede i oktober 1994 navn til Europaudvalget, efter at Maastrichttraktaten var trådt i kraft et år forinden, og det blev klart, at den nye »Europæiske Union« ikke kun handlede om »markedspolitik«.

Europaudvalget består ligesom næsten alle Folketingets øvrige 24 stående udvalg af 17 medlemmer samt 11 suppleanter. Europaudvalgets politiske sammensætning afspejler partiernes mandatmæssige styrke i Folketinget.

Mandatgivningen

Som et centralt led i Folketingets kontrol med regeringens EU-politik, blev det fra begyndelsen besluttet, at regeringen skulle indhente et forhandlingsmandat i det nye Markedsudvalg, før en minister kunne rejse til Bruxelles og deltage i vedtagelsen af lovgivning i Ministerrådet.

Denne ordning blev indført i en aftale mellem regeringen og Folketinget, nedfældet i Markedsudvalgets første beretning af 29. marts 1973. Her hed det, »at regeringen skal rådføre sig med Markedsudvalget i markedspolitiske spørgsmål af væsentlig betydning, således at der tages hensyn til såvel Folketingets indflydelse som til regeringens forhandlingsfrihed«. Det blev samtidig fastslået, at regeringen »forud for forhandlinger i EF's råd om vedtagelser af »større rækkevidde« skal forelægge Markedsudvalget et mundtligt forhandlingsoplæg« og at: »såfremt der ikke i udvalget konstateres et flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen på dette grundlag«.¹¹²

Måden hvorpå udvalget giver regeringen mandat, er altså ikke ved, at et flertal af udvalget skal godkende regeringens forhandlingsoplæg, som hvis der var tale om behandlingen af et lovforslag i et af Folketingets andre stående udvalg. Mandatet er automatisk godkendt, hvis bare der ikke kan konstateres et flertal imod.

Forhandlingsoplægget forelægges altid mundtligt af den relevante minister på udvalgsmøderne, hvorefter det nedfældes stenografisk i Europaudvalgets referat.¹¹³ Selvom der aldrig er tale om et »skriftligt mandat«, kan udvalgsmedlemmerne på den måde altid vende tilbage og kontrollere, hvad der var regeringens forhandlingsoplæg.

Der foretages ikke nogen formel afstemning om forhandlingsoplæggene i udvalget. I stedet vil formanden normalt ved afslutningen af en forhandling konstatere, om der er et flertal mod regeringens forhandlingsoplæg. I formandens »optælling af stemmerne« beregner han partiernes stemmer efter deres antal medlemmer i Folketinget. Det betyder, at der skal være partier repræsenterende 90 mandater i Folketinget, som ytrer sig imod et forhandlingsoplæg, før det kan afvises. Det sker kun meget sjældent, at udvalget afviser et forhandlingsoplæg. I stedet vil udvalgsmedlemmerne forsøge at få ændret på regeringens forhandlingsoplæg under drøftelserne med ministeren på selve mødet, hvis de ikke er helt tilfredse.

Forhandlingsoplæg i Markedsudvalget

Forhandlingsoplægget forelægges mundtligt

Europaudvalget afviste på et møde den 14. februar 2002 at give regeringen mandat til at stemme ja i Ministerrådet til et forslag om at tillade statsstøtte til italienske og franske vinbønder til destillation af produkter fra vinsektoren. Da vedtagelsen krævede enstemmighed i Rådet, måtte behandlingen af forslaget på rådsmødet den 18. februar derefter udsættes. Den danske regering bad efterfølgende på et møde den 22. februar Europaudvalget om mandat til ikke at skulle modsætte sig forslaget. Dette blev givet, hvorefter Rådet for retlige anliggender kunne vedtage forslaget som et A-punkt den 28. februar.

Spørgsmålet om hvilke EU-lovforslag, der er omfattet af udtrykket »vedtagelser af større rækkevidde« har udviklet sig siden 1973. Hvor det i starten kun drejede sig om væsentlige forslag til vedtagelse i Rådet, forelægger regeringen i dag alle forslag til vedtagelse i Rådet og Europa-Parlamentet af væsentlig betydning samt oven i dette væsentlige forslag til kommissionsretsakter samt sager af væsentlig betydning i WTO.¹¹⁴

Forstærket overvågning af subsidiaritetsprincippet

Folketinget har desuden for nyligt »tyvstartet« en forstærket overvågning af subsidiaritetsprincippet med henblik på allerede nu at gennemføre den nye EU-traktats såkaldte »tidlige varslingssystem« til overvågning af om EU-institutionerne overholder subsidiaritetsprincippet (se side 35).

Systemet der trådte i kraft 1. januar 2005, er bygget op som en koordineret indsats mellem Europaudvalget og Folketingets fagudvalg om subsidiaritetsprincippets overholdelse.¹¹⁵ Europaudvalget er ansvarligt for afgivelsen af den endelige indstilling til EU's institutioner samt fordelingen af eventuelle kommissionsforslag til høring i de relevante fagudvalg. Fagudvalgene skal så stå for den første substansbehandling af forslag samt, hvis man finder det nødvendigt udarbejde en udtalelse til Europaudvalget om et forslags forenelighed med subsidiaritetsprincippet.

I tilfælde, hvor der er uoverensstemmelse mellem Europaudvalgets og et fagudvalgs holdninger, indkaldes til et fælles møde. Skulle man blive enige om at klage over et kommissionsforslag, vil indstillingen fra Europaudvalget blive undertegnet af formanden for Europaudvalget og/eller kontraskrives af Folketingets formand samt fremsendt til den danske regering, EU-institutionerne og de øvrige nationale parlamenter. Dette skal alt sammen ske senest 6 uger efter kommissionsforslagets fremsættelse.

Regeringens informationsforpligtelser i Europaudvalget

Den danske regering blev fra starten i 1973 pålagt en vigtig informationsforpligtelse overfor Markedsudvalget, for som det stod skrevet i udvalgets første beretning at sikre »Folketinget den størst mulige indflydelse i markedspolitiske anliggender«. Det hed her, at udvalget skulle underrettes om forslag til »rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig«. Regeringen skulle hver 14. dag sende lister over kommissionsforslag, der skulle behandles i Ministerrådet. Kommissionsforslagene skulle desuden sendes til Markedsudvalgets sekretariat. Endelig kunne Markedsudvalget bede om at få en skriftlig orientering om verserende sager fra regeringen.

I dag er regeringens informationsforpligtelser overfor Europaudvalget blevet væsentligt udbygget. Ifølge Europaudvalgets seneste beretning fra 10. december 2004 om reform af behandlingen af EU-sager i Folketinget, skal regeringen levere et foreløbigt »subsidiaritetsnotat« om *væsentlige nye* lovforslag fra Kommissionen til Europaudvalget og de relevante fagudvalg allerede indenfor 2 uger efter et forslags fremsættelse. Notatet skal bl.a. indeholde regeringens egen opfattelse af om subsidiaritetsprincippet er overholdt, samt give Kommissionens vurdering.

Regeringen er desuden forpligtet til at sende faktuelle »grundnotater« til Europaudvalget, så snart den danske regering begynder at binde sig til holdninger i Rådets arbejdsgrupper, dog aldrig senere end 4 uger efter modtagelsen af den danske sprogudgave af et lovforslag fra Kommissionen.¹¹⁶ Grundnotaterne skal udover faktuelle informationer om kommissionens forslag også indeholde regeringens »foreløbige generelle holdning« til disse samt andre medlemsstaters holdninger i det omfang de er offentligt kendte. Forpligtelsen til at sende grundnotater gælder for samtlige forslag til direktiver samt andre retsakter til vedtagelse i Rådet og Europa-Parlamentet og kommissionsretsakter, som regeringen skønner er væsentlige. Selve lovforslagene fra Europa-Kommissionen sendes fortsat til Folketingets Europaudvalgs sekretariat.¹¹⁷

Ugen inden rådsmøderne skal regeringen desuden sende Europaudvalget såkaldte »samlenotater« om dagsordenspunkterne på de enkelte ministerrådsmøder. Disse skal være Europaudvalget i hænde

senest 8 dage forud for afholdelsen af dets møder. Regeringen er endelig også forpligtet til at sende et skriftligt referat fra rådsmøderne, så Europaudvalget har en chance for at kontrollere, om ministeren holder sig inden for forhandlingsoplægget.

Fagudvalgenes behandling af EU-sager

Fagudvalgene var med i tankerne helt fra starten. Allerede i Markedsudvalgets første beretning fra 1973 hed det, at Markedsudvalget »kan anmode om en udtalelse fra andre stående udvalg i sager, som har berøring med disses områder«. Denne mulighed blev understreget i 1974 beretningen. Noget gennembrud for fagudvalgene gav det imidlertid aldrig.

Kravet om en bedre inddragelse af fagudvalgene kom for alvor tilbage på dagsordenen i begyndelsen af 1990'erne. Med Europaudvalgets beretning fra maj 1994 forsøgte man at forbedre informationen om EU-sager til fagudvalgene ved at påbegynde parallelomdeling af grundnotater fra regeringen til de relevante fagudvalg. Man åbnede desuden med 96-beretningen – som noget nyt – op for, at fagudvalgene og Europaudvalget sammen kunne arrangere høringer om grønbøger eller hvidbøger fra Europa-Kommissionen med mulighed for at afgive et høringssvar til Kommissionen. Også beretningerne fra 1999 og 2001 beskæftigede sig med spørgsmålet om fagudvalgenes behandling af EU-sager. Bl.a. indeholdt 1999-beretningen et katalog over forslag til behandlingen af konkrete kommissionsforslag i fagudvalgene.

Seneste forsøg på at få fagudvalgene mere ind i EU-sagerne gjorde Folketinget, da det i december 2004 i sin forretningsorden fastslog, at fagudvalgenes sagsområder også omfatter EU-sager indenfor deres område.¹¹⁸ Europaudvalgets beretning fra december 2004 bygger videre på dette koncept, idet man her tilskynder til, at den første behandling af EU-sager skal ske i fagudvalgene, hvor den faglige ekspertise er størst.

Fagudvalgene
skal tidligt ind

Uddrag af bemærkninger til revideret forretningsorden for Folketinget

Bemærkninger til forslaget
(om ændring af § 7, stk. 2)

Langt hovedparten af fagudvalgene behandler i dag EU-sager. Fagudvalgene modtager de samme dokumenter og notater som Europaudvalget. Flere fagudvalg er også aktivt involveret i gennemførelsen af Folketingets høringer om Kommissionens grønbøger og hvidbøger.

De fleste fagudvalg har desuden tradition for at indkalde de relevante ministre i samråd ugen inden, der skal være møde i det pågældende ministerråd. I nogle tilfælde udarbejder fagudvalget endvidere skriftlig indstilling til Europaudvalget. På dette sene tidspunkt er det imidlertid vanskeligt at øve større indflydelse på den endelige udformning af et kommissionsforslag.

Endvidere vedtages et stigende antal forslag allerede efter Europa-Parlamentets 1. behandling, hvilket også øger presset for en tidligere involvering af Europaudvalget og fagudvalgene.

En tidligere substansbehandling i fagudvalgene vil bidrage til at sikre Folketinget størst mulig indflydelse på EU-sager.

For at øge opmærksomheden om EU-spørgsmål foreslås derfor, at det direkte af forretningsordenen fremgår, at fagudvalgene som en naturlig del af deres ressort også skal behandle EU-sager, og at denne behandling skal finde sted tidligt for at få størst mulig indflydelse på beslutningsprocessen.

Der findes dog fortsat ikke nogen fast standard for fagudvalgenes arbejde med EU-spørgsmål. I stedet er det op til hvert enkelt fagudvalg selv at afgøre, hvordan man bedst tilrettelægger arbejdet med EU-sager. Der er dog lagt op til en slags arbejdsdeling, hvor fagudvalgene især går i dybden med EU-sager i den tidlige fase og bidrager med deres specialviden enten i form af skriftlige indstillinger eller ved at kalde ministrene i samråd. Mandatgivningen skal så fortsat ligge hos Europaudvalget, hvilket typisk foregår senere i beslutningsforløbet, når et kommissionsforslag er politisk modent til beslutning i Ministerrådet.¹¹⁹

Fagudvalgenes behandling af EU-sager i dag

Mange af Folketingets fagudvalg har i dag regelmæssigt EU-sager på deres dagsorden. Der findes som nævnt ikke nogen fast skabelon for hvordan fagudvalgene skal behandle EU-sager. Fagudvalgenes behandling kan dog generelt beskrives under følgende overskrifter:

- Information om EU-sager
- Samråd med ministeren om EU-sager op til rådsmøderne
- Indstillinger til Europaudvalget

- Høringer om Kommissionens grøn- og hvidbøger

Den første forudsætning for at fagudvalgene kan følge med på EU-området er, at de får den fornødne *information om EU-sagerne*. Fagudvalgene modtager derfor kopi af de relevante grundnotater og samlenotater fra den danske regering, som sendes til Europaudvalget. Endelig får nogle fagudvalg, som f.eks. skatteudvalget, udarbejdet oversigter, der løbende beskriver de relevante EU-sagers status og udvikling.

Mange fagudvalg har desuden gjort det til en fast praksis at indkalde til et *samråd med den relevante minister* forud for Ministerrådets behandling af EU-sagerne forud for møderne i Ministerrådet. Ministeren vil normalt på disse møder give en orientering om, hvilke sager der er på dagsordenen for det kommende rådsmøde samt gøre rede for hvilket forhandlingsoplæg, regeringen vil forsøge at få godkendt af Europaudvalget. Disse samråd er tillige en god anledning for fagudvalgene til at diskutere de konkrete EU-sager med ministeren. Flere fagudvalg indkalder ligeledes den relevante minister til samråd i forbindelse med det halvårige skift af EU-formandskab. I alt afholdes ca. 50 samråd om året i fagudvalgene i forbindelse med rådsmøderne.

50 samråd om året i fagudvalgene

Fagudvalgene har også mulighed for *at udarbejde udtalelser eller indstillinger* om konkrete EU-sager til Europaudvalget, hvor man redegør for hvordan fagudvalgene stiller sig til en sag. Kun få fagudvalg har benyttet sig af denne mulighed. Det gælder bl.a. Folketingets Miljø- og planlægningsudvalg, Retsudvalget og Finansudvalget.

Endelig har fagudvalgene siden 1999 sammen med Europaudvalget afholdt åbne og offentlige *høringer om grøn- og hvidbøger fra Kommissionen*. Efter høringerne udarbejdes et fælles høringssvar fra Europaudvalget og fra det eller de fagudvalg, som står for høringen. Høringssvaret sendes til Europa-Kommissionen. Normalt afspejler dette høringssvar alle partiers holdninger, men det kan godkendes af et flertal i henholdsvis Europaudvalget og det relevante fagudvalg. I alt har Folketinget siden 1999 afholdt 16 sådanne høringer, hvor den første handlede om grønbogen om radiofrekvenser. I de fleste tilfælde er der afgivet høringssvar.

Der er afholdt 16 høringer om grøn- og hvidbøger

Europaudvalgene i de øvrige nationale parlamenter¹²⁰

Sverige, Finland, de baltiske lande, Polen og Slovenien har systemer, der minder om det danske

Det er i dag ikke længere enestående at have et europaudvalg. Alle 25 EU-landes parlamenter har i dag oprettet specielle udvalg til behandlingen af EU-spørgsmål.¹²¹

Folketingets model med Europaudvalgets mandatfastlæggelse overfor regeringen har bredt sig til en række andre EU-landes parlamenter. Tilsvarende ordninger findes f.eks. i europaudvalgene i det finske og det svenske parlament, som indførtes, da de blev optaget i EU i 1995, samt i Estland, Letland, Litauen, Polen og Slovenien, som alle kom med i maj 2004. Systemerne i de syv lande er i deres oprindelse inspireret af det danske mandatgivningssystem.¹²² I alle landene mødes europaudvalgene fast hver fredag med henblik på, at sige god for deres regerings forhandlingsoplæg forud for rådsmøderne i den efterfølgende uge. Parlamenterne har dog samtidig udviklet en række særegne procedurer tilpasset deres nationale forfatningsmæssige systemer og traditioner.

Det finske parlaments *Store Udvalg* (Stora Utskott eller Suuri valiokunta) er sammen med det udenrigspolitiske udvalg hovedansvarlig for det finske parlaments koordinering af EU-spørgsmål. Det Store Udvalg tager sig af alle sager indenfor 1. og 3. søjle i EU-traktaterne, mens udenrigsudvalget tager sig af sager indenfor den 2. søjle. Det Store Udvalg er ikke kun et »Europaudvalg«, men tager sig også af andre sager indenfor den nationale lovgivning. Der sidder 25 medlemmer i udvalget og 13 suppleanter.

Politisk bindende mandater

I det svenske parlaments europaudvalg (EU-nämnden)¹²³ gives mandaterne til den svenske regering som hovedregel på baggrund af et skriftligt oplæg fra regeringen og ikke som i Danmark ved en mundtlig fremlæggelse af ministeren.¹²⁴ Det kan f.eks. ske i en kommenteret dagsorden til mødet. Regeringen kan dog godt supplere eller præcisere mandatet mundtligt på selve mødet. I Polen er regeringens forhandlingspositioner som udgangspunkt accepteret med mindre Europaudvalget i det polske underhus »Sejm« vedtager en negativ skriftlig udtalelse. I Finland, Estland og Litauen lægges der særlig vægt på inddragelsen af fagudvalgene. Her formulerer europaudvalgene typisk deres positioner på baggrund af *skriftlige udtalelser* fra deres fagudvalg.¹²⁵ I Finland er fagudvalgenes udtalelser udgangspunktet for det finske parlaments mandater, som dog endeligt godkendes af et europaudvalg (Det Store Udvalg). I Finland er fagudvalgene forpligtede til at udarbejde udtalelser om kommissionsfor-

slag, som ligger inden for deres ansvarsområde, hvilket typisk sker tidligt i Ministerrådets beslutningsforløb. Den finske regering kan således drage nytte af disse allerede under det forberedende arbejde i rådsarbejdsgrupperne og COREPER.

I den svenske Rigsdags EU-nämnd godkendes den svenske regerings »forhandlingsoplæg« ved at udvalgets formand konstaterer, at »der findes en majoritet for regeringens standpunkt«. Fra begyndelsen i 1995 benyttede formanden ellers en formulering, som mere kan karakteriseres som en form for negativ parlamentarisme – som den man benytter i Folketingets Europaudvalg. EU-nämndens formand konstaterede dengang: »der findes ingen majoritet mod regeringens standpunkt«.

Også andre parlamenters europaudvalg har stærke formelle beføjelser i relation til deres regerings optræden i EU-spørgsmål. Det gælder f.eks. udvalgene i den tyske Forbundsdag, det østrigske parlament, det tjekkiske deputeretkammer og det Ungarske parlament. I Østrig kan både »Nationalrådet« og »Forbundsrådet« vedtage bindende udtalelser¹²⁶ ligesom specielt Tysklands Forbundsdag har stærke formelle beføjelser i EU-politikken.¹²⁷ I alle fire lande kan disse beføjelser udøves af deres respektive »udvalg for europæiske anliggender« på vegne af deres parlamenter. Disse parlamenter følger dog ikke fast Ministerrådets møderytme og dagsordner, og modtager ikke systematisk forhandlingsoplæg fra deres regeringer, som det sker i Danmark. Noget tyder på, at disse ellers stærke formelle beføjelser i Tyskland¹²⁸ og Østrig kun anvendes sjældent¹²⁹.

Endelig er der en række nationale parlamenter, som ikke fører direkte parlamentarisk kontrol med deres *regeringers* EU-politik, men i stedet satser på en omfattende »dokumentbaseret kontrol« af EU-lovforslag. I disse parlamenter foretager man grundige undersøgelser af forslagene i den tidlige fase af beslutningsprocessen. Det gælder f.eks. i det britiske Under- og Overhus, den franske Nationalforsamling og Senatet samt det tjekkiske Senat. Disse parlamenter fokuserer ikke på regeringernes behandling på rådsmøderne, men har i stedet til formål at sikre, at medlemmerne af de pågældende parlamenter er tilstrækkeligt informeret om konkrete væsentlige EU-sager. I nogle af disse systemer har »europaudvalgene« desuden muligheden for at aktivere et *parlamentarisk forbehold* overfor specifikke forslag, hvis de « vurderer, at der er grund til at foretage en nærmere undersøgelse af disse. I Storbritannien indebærer et sådant parlamentarisk forbe-

hold som udgangspunkt, at britiske ministre ikke kan tilslutte sig et forslag i Ministerrådet før dette er ophævet.

Noter

Afsnit I. Indledning

- ¹ Se f.eks. afgørelserne fra EF-Domstolen i sag 43/71, *Politi SAS* mod den italienske republiks finansministerium eller sag 93/71, *Orsolina Leonesio* mod den italienske republiks ministerium for land- og skovbrug.
- ² Direktiver eller dele af et direktiv kan dog også anses for direkte anvendelige for borgerne, hvis f.eks. en medlemsstat ikke har implementeret direktivet fuldstændigt indenfor den fastsatte tidsfrist. Der skal blot være tale om ubetingede og tilstrækkeligt præcise bestemmelser. Se bl.a. *Koen Lenaerts and Piet Van Nuffel*, *Constitutional Law of the European Union*, s. 573-574.
- ³ Sondringen mellem beslutninger og afgørelser findes kun i visse sprogudgaver såsom dansk, tysk og hollandsk, mens man på f.eks. fransk og engelsk kun taler om »décision« eller »decision«.

Afsnit II. EU-institutionerne. Dannelsen af EU-institutionerne

- ⁴ Med den såkaldte Fusionstraktat, der trådte i kraft i 1967, sammenlagde man EKSF's Ministerråd og Den Høje Myndighed med de to Ministerråd og Kommissioner fra EØF- og EURATOM-traktaterne, så man kun havde fire institutioner: Ministerrådet, Kommissionen, Parlamentet og Domstolen. Der var i forvejen kun én domstol og én forsamling for alle tre traktater.
- ⁵ Det skete med stemmetallene 319 stemmer mod 264. Ifølge Franchois Duchenes beretning fra afstemningen, brød det sejrende flertal efterfølgende ud i den franske nationalsang »La Marseillaise«. »The First Statesman of interdependence«, Franchois Duchene, 1994.
- ⁶ Storbritannien nægtede at deltage i forhandlingerne trods amerikansk pres og Holland endtrede første forhandlingerne midtvejs i forløbet i oktober 1951.
- ⁷ Hvis de seks lande derfor skulle skride til afstemning, udstyrede man dem med stemmevægte, der tog højde for deres størrelsesforskelle. De tre store lande fik 4 stemmer, Holland og Belgien fik hver 2, mens Luxembourg fik 1. Et kvalificeret flertal var opnået, hvis man kunne samle lande, der repræsenterede 12 stemmer.
- ⁸ EØF-traktaten gik fint igennem den franske Nationalforsamling i juli 1957, der godkendte den med stemmetallene 341 mod 234. EURATOM-traktaten blev vedtaget med 335 mod 243 stemmer.

Europa-Kommissionen

- ⁹ Beslutningen om Kommissionens fremtidige sammensætning blev taget af stats- og regeringscheferne på topmødet i Nice i december 2000. Afgørelsen fremgår af protokol nr. 1 til Nicetraktaten. Nicetraktaten er dog endnu ikke trådt i kraft, da alle lande ikke har ratificeret den.
- ¹⁰ Tidligere er der kun blevet ændret på porteføljerne i forbindelse med optagelsen af nye lande eller ved kommissærers tilbagetræden.

- ¹¹ Nicetraktatens artikel 217, stk. 2 fastslår, at Kommissionens ansvarsområder struktureres og fordeles mellem dens medlemmer af formanden. Det understreges desuden specifikt, at formanden kan ændre på fordelingen i løbet af kommissærernes mandatperiode. Erklæring nr. 32 til Amsterdamtraktaten fastslår ligeledes, at kommissionsformanden skal have stor frihed til at fordele og omfordele opgaverne inden for kommissær-kollegiet. Dette fremgår ligeledes af Kommissionens forretningsordens artikel 3.
- ¹² Ifølge TEF artikel 216 kan Domstolen på begæring af Rådet eller Kommissionen afskedige ethvert medlem af Kommissionen, som ikke længere opfylder de nødvendige betingelser for at udøve sit hverv. Bestemmelsen er kun brugt en gang tidligere i 1976, da domstolen »pensionerede« den luxembourgske kommissær Albert Borschette, da denne fik et slagtilfælde.
- ¹³ Der har været tradition for, at lande med to kommissærer har overladt den ene kommissær til det største oppositionsparti. Bl.a. Tyskland gjorde dog en undtagelse i 1999, idet begge de tyske kommissærer Verheugen og Schreyer kommer fra regeringspartierne SPD og de Grønne.
- ¹⁴ »Rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen« af den 5. juli 2000 – C5-0349/2000. Aftalen er vedlagt som bilag 6. Med Nicetraktaten er det dog blevet traktatfæstet, at et medlem træder tilbage, hvis formanden efter kollegiets godkendelse anmoder herom (art. 217, TEF).
- ¹⁵ Se Europa-Parlamentets beslutning om godkendelse af den nye Kommission af 17/11 2004.
- ¹⁶ Initiativretten er fastlagt i TEF artikel 211. Den eksklusive initiativret gælder for hele TEF med undtagelse af de områder inden for det indre og retlige samarbejde, som blev overført til TEF afsnit IV fra TEU med Amsterdamtraktaten (TEF art. 67). Her er initiativretten delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne indtil 1. maj 2004.
- ¹⁷ Ifølge Kommissionens årlige rapport om »bedre lovgivning« fra 2001 udsendte Kommissionen i 2000 99 meddelelser og 115 andre rapporter. Kom (2001)728.
- ¹⁸ Europa-Parlamentets ret til at anmode Kommissionen om at fremsætte forslag findes i TEF artikel 192, medens Rådets tilsvarende ret findes i TEF artikel 208. Fra 1994 til 2002 havde Europa-Parlamentet benyttet denne ret 10 gange.
- ¹⁹ Se den interinstitutionelle aftale om »Bedre lovgivning« indgået mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen fra 2003. EFT C 321, 31. december 2003.
- ²⁰ Opgørelsen kan findes på Kommissionens hjemmeside på: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/index_en.htm. Dette tal er en smule højere end en opgørelse udarbejdet af Torbjörn Larsson i »Precooking in the European Union«, som vurderede, at der i 1999/2000 var 1352 ekspertgrupper. Dette tal indeholder både permanente og ad hoc grupper samt undergrupper for disse og var baseret på ældre data fra Kommissionen.
- ²¹ Opdelingen mellem »ekspertkomiteer« og »konsultative komiteer« er baseret på Neil Nugents definitioner. De »konsultative komiteer« er normalt sammensat af erhvervsrepræsentanter på europæisk niveau og er udpeget og finansieret af Kommissionen. Det kan f.eks. være repræsentanter fra arbejdsgivernes og arbejdstagernes europæiske organisationer: UNICE eller ETUC.
- ²² Denne fase i det forberedende arbejde er meget vigtig. Hvis det lykkes medlemsstaternes repræsentanter at påvirke forslagens udformning, kræves der jo enstemmighed, hvis Kommissionens forslag skal ændres, når man kommer til den egentlige rådsbehandling.
- ²³ Spørgsmålet om Kommissionens gennemførelsesbeføjelser og komitologi komiteerne er gennemgået i Småtryk nr. 1.
- ²⁴ Se artikel 4 i Kommissionens forretningsorden.

- ²⁵ Der findes ikke statistisk materiale over hvor ofte Kommissionen stemmer om forslag. Nuggent vurderer imidlertid, at det forekommer yderst sjældent – 3-4 gange om året.
- ²⁶ Også ØSU og Regionsudvalget modtager forslag direkte fra Kommissionen indenfor områder, hvor de er høringsberettigede. Alle høringsdokumenter såsom hvidbøger, grønbøger og meddelelser skal desuden straks sendes direkte til medlemsstaternes nationale parlamenter.
- ²⁷ Kriterierne for anvendelsen af subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet findes i protokol nr. 30 til Amsterdamtraktaten.
- ²⁸ Protokol nr. 30 til Amsterdamtraktaten om subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet.
- ²⁹ Kommissionen udarbejder hvert år en rapport om anvendelsen af subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet til Det Europæiske Råd, Rådet og Parlamentet. Den seneste og 11. rapport udkom i december 2003, KOM(2003)770 12/12 2003.
- ³⁰ Hver medlemsstat råder over 2 stemmer, som i parlamenter med to-kammer systemer kan fordeles mellem de to kamre. For at aktivere det tidlige varslingsystem kræves således klager fra 1/3 af parlamenterne/kamrene, svarende til 17 ud af 50 stemmer, hvis man vil forpligte Kommissionen til at revurdere et forslag. Der foreslås en lavere tærskel på ¼ for aktivering af systemet indenfor retligt samarbejde i straffesager samt politisamarbejdet.
- ³¹ Det er bl.a. *Rådet for almindelige og eksterne anliggender*, der skal anbefale det »Flerårige strategiske program« for de kommende 3 års arbejde til Det Europæiske Råd samt det sted hvor den endelige drøftelse af »det årlige arbejdsprogram« finder sted, før de to berørte EU-formandskaber færdiggør det. Se Rådets forretningsorden artikel 2 2004/338/EF, EURATOM.
- ³² Det Europæiske Råd i Sevilla besluttede i juni 2002 at afholde adskilte samlinger i Rådet for almindelige anliggender og eksterne forbindelser, når det beskæftiger sig med henholdsvis 1) forberedelserne af møderne i DER, institutionelle og administrative spørgsmål og 2) gennemførelsen af EU's foranstaltninger over for tredjelande, dvs. den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, m.v.

Ministerrådet

- ³³ Ifølge en opgørelse fra Rådets Generalsekretariat fra den 16. november 2001 fandtes der på dette tidspunkt 281 rådsarbejdsgrupper.
- ³⁴ Se Westlake og Galloway, »The Council of the European Union«, 2004, s. 220.
- ³⁵ Se »List of Council preparatory bodies« i rådsdokument 11931/04 af 25. august 2004.
- ³⁶ Hverken COREPER eller arbejdsgrupperne kan træffe egentlige beslutninger og man foretager derfor heller ikke formelle afstemninger her.
- ³⁷ Se Rådets forretningsorden artikel 3, stk. 6. Rådets afgørelse af 22. marts 2004, 2004/338/EF, Euratom.
- ³⁸ Allerede på COREPERs egen dagsorden opdeles punkterne i »I« eller »II« punkter.
- ³⁹ Er der tale om 2. behandling af et forslag eller forligsprocedure inden for rammerne af den fælles beslutningstagning, er beslutningsgangen i praksis i Rådet anderledes. Praksis omkring vedtagelser inden for rammerne af især den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik udviser ligeledes særlige træk.
- ⁴⁰ Ifølge Westlake og Galloway drejer det sig om ca. 2/3 af forslagene, som vedtages som A-punkter. Se M. Westlake og D. Galloway, The Council of the European Union, 2004, side 38.

- 41 Vedrørende »konsensusprincippet« udtaler ambassadør Claus Grube, Danmarks EU-repræsentation i Bruxelles, følgende til Berlingske Tidende (søndag en 9. juni 2002): Foreløbig handler det dog om at bøje de politiske interesser mellem de 15 nuværende medlemslande, hvor der tilmed er tradition for, at de fleste beslutninger træffes med enstemmighed. Det selv om formandslandet kan vælge at afgøre en sag med såkaldt kvalificeret flertal – en mulighed der er god at have i baglommen. »Arbejdsformen er at nå konsensus. Men truslen om det kvalificerede flertal får landene til at flytte sig, det gavner beslutningsprocessen, som Claus Grube siger. Når man laver en politik, der skal virke i 20 år frem i tiden, så er det nødvendigt at tilgodesee alle interesser så langt som muligt. Ellers bryder det måske sammen efter det første år. Omvendt tænker landene sig om to gange, før de lader sig stemme ned.«
- 42 Det gælder f.eks. i TEF artikel 208 og 209 samt TEU artikel 48.
- 43 Tabellen er taget fra: M. Westlake og D. Galloway, »The Council of the European Union«, 2004. De 55,06 pct. angiver den faktiske minimale pct. del af befolkningen, der skal til for at udgøre et kvalificeret flertal på 321. Dette tal kan dog hæves til 62 pct. , hvis en medlemsstat anmoder om, at man anvender det demografiske sikkerhedsnet i TEF. art 205, stk.4.
- 44 På miljøområdet vedtages sager, som vedrører: *fiskale spørgsmål, fysisk planlægning, kvantitativ forvaltning af vandressourcerne og arealanvendelse* dog fortsat med enstemmighed (TEF artikel 175, stk. 2).
- 45 Se Westlake og Galloway, The Council of the European Union, 2004.
- 46 Det var Det Europæiske Råd i Edinburgh, som i december 1992 besluttede, at afstemningsresultater fra rådsmøder skal offentliggøres. EU's udenrigsministre har siden gennemført dette i en afgørelse fra den 4. oktober 1993, der tilpassede reglerne i rådets forretningsorden. Kravet om offentlige afstemningsresultater, m.v. er siden kommet ind i EU-traktaterne med Amsterdamttraktaten (TEF art. 207, stk.3).
- 47 Artikel 9 i Rådets forretningsorden, afgørelse af 22. marts 2004 2004/338/EF, EURATOM.
- 48 De oprindelige seks medlemsstater dannede formandskabsfunktionen allerede med EKSF-samarbejdet i 1952.
- 49 Der blev i december 2004 opnået politisk enighed i Ministerrådet om formandsrækkefølgen frem til første halvår 2020. Men den endelige vedtagelse af rådsafgørelsen vil først ske efter ikrafttræden af »Traktat om en forfatning for Europa«. Danmark bestrider EU-formandskabet næste gang i første halvår 2012.
- 50 Der er dog et mindre antal arbejdsgrupper, som ledes enten af en fast formand eller en medarbejder fra Generalsekretariatet for Rådet.
- 51 Sammensætningen af Det Europæiske Råd var resultatet af et kompromis, da de daværende ni medlemslande blev enige om at etablere Det Europæiske Råd i december 1974 i Paris. Den franske præsidents specielle »forfatningsmæssige status« gjorde, at man var nødt til at finde en konstruktion, hvor både præsidenten og den franske premierminister kunne deltage i møderne.
- 52 Det Europæiske Råd bekræftede i Sevilla denne praksis i juni 2002. Man besluttede her, at DER fremover mødes fire gange årligt – med mulighed for yderligere en ekstraordinær indkaldelse.
- 53 Når Danmark overtager EU-formandskabet den 1. juli 2002 vil det ordinære møde den 12.-13. december blive afholdt i København, mens det ekstraordinære møde den 24.-25. oktober finder sted i Bruxelles.

- ⁵⁴ Det Europæiske Råd har en række andre funktioner såsom at fastlægge de overordnede retningslinjer inden for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (TEU art. 13), fremme en samordning af retningslinjerne for medlemsstaternes og fællesskabets økonomiske politikker, m.v. Disse skal dog ikke gennemgås her.
- ⁵⁵ Det var f.eks. Det Europæiske Råd, der besluttede at indkalde til regeringskonferencerne, der førte til Fællesakten, Maastrichttraktaten, Amsterdamtraktaten og Nicetraktaten. Det var også stat- og regeringscheferne, som i København 1993 vedtog de såkaldte københavnerkriterier for optagelsen af de Øst- og Centraleuropæiske lande i EU og dem, der i Luxembourg 1997 besluttede at indlede tiltrædelsesforhandlinger med de første seks ansøgerlande, m.v.
- ⁵⁶ EU-landene besluttede i 1987 med Den Europæiske Fællesakt at ændre betegnelsen »Forsamlingen« til Europa-Parlamentet. Forud for dette havde Europa-Parlamentet imidlertid i 1958 selv besluttet at kalde sig den Europæiske Parlamentariske forsamling og den 30. marts 1962 tog man slet og ret navnet Europa-Parlamentet.
- ⁵⁷ Den følgende dag valgte Forsamlingens 78 medlemmer belgieren Paul-Henri Spaak som den første parlamentsformand i et tæt opgør med tyskeren Heinrich von Brentano. Brentano blev i stedet tysk udenrigsminister i 1956 og blev en af Tysklands hovedforhandlere om EØF-traktaten og EURATOM-traktaten, hvor han som sin ene modpart fik den nyudnævnte belgiske udenrigsminister – Paul-Henri Spaak.
- ⁵⁸ Europa-Parlamentet benyttede Europarådets mødesal i Strasbourg helt frem til 1999. Parlamentet havde dog fra starten sin egen sal i Luxembourg, som blev for lille efter de første direkte valg i 1979. Inden man fik bygget en ny sal i Luxembourg havde parlamentsmedlemmerne vænnet sig så meget til Strasbourg, at man aldrig rigtigt kom tilbage til Luxembourg. I 1994 fik Parlamentet også en mødesal i Bruxelles.
- ⁵⁹ Akten om almindelige direkte valg til Europa-Parlamentet 76/787 af 8 oktober 1976, EFT L278.
- ⁶⁰ I 2000 udbetaltes i alt 253 mio. kr. til de politiske grupper i Parlamentet over konto 3708 og 3706 i EU's budget.
- ⁶¹ Se forordning 2004/2003 fra november 2003 om etableringen og finansieringen af europæiske politiske partier. Europa-Parlamentet implementerede forordningen ved en afgørelse truffet af dets præsidium den 29. marts 2004.
- ⁶² De stående udvalg i Europa-Parlamentet samt deres arbejdsområder er opregnet i bilag VI til Parlamentets forretningsorden, 16. udgave 2004.
- ⁶³ PPE-gruppen og PSE-gruppen råder således over 15 af de 20 formandsposter i Parlamentets stående udvalg i forbindelse med konstitueringen i juli 2004.
- ⁶⁴ Se Europa-Parlamentets aktivitetsrapport for 1999-2004 vedrørende anvendelsen af den fælles beslutningsprocedure.
- ⁶⁵ Oftest bliver kommissionsforslagene også henvist til andre relevante udvalg for at få deres udtalelser til forslaget.
- ⁶⁶ Udpegningen af ordfører foregår efter et specielt pointsystem, hvor de politiske grupper får et antal point svarende til deres størrelse i Parlamentet. Ordførerskaberne sælges derefter til højestbydende gruppe, hvor gruppens koordinatore byder ind på betænkningerne. Også andre hensyn kan dog spille ind, når ordførerskaberne skal fordeles. For nogle store og vigtige betænkninger er der udviklet en slags rotationssystem mellem nogle grupper. Det gælder f.eks., når ordførerne skal findes til de årlige betænkninger om EU's budget.
- ⁶⁷ Europa-Parlamentets forretningsorden artikel 62.
- ⁶⁸ Ændringsforslag på plenum kan fremsættes af det kompetente udvalg, en politisk gruppe eller 37 medlemmer. Ændringsforslag til behandling i udvalgene kan derimod fremsættes af ethvert medlem. Se Europa-Parlamentets forretningsorden artikel 150.

⁶⁹ Det kompetente udvalg vil derefter udarbejde en ny betænkning, hvilket skal gøres indenfor to måneder. Parlamentet kan dog forlænge denne periode hvis man finder det nødvendigt.

⁷⁰ Se Parlamentets forretningsorden artikel 67 og 152.

Afsnit III. Beslutningsprocedurerne. Høringsproceduren

⁷¹ Det skete på et Ministerrådsmøde den 15. oktober 1973. Se Bulletinen 10-1973, s. 90/eng version.

⁷² Fælleserklæringen er en interinstitutionel aftale, som blev indgået mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen. Den er optrykt i EFT nr. C 89 af 22/4 1975, s. 1.

⁷³ Allerede i en række breve i 1969-70 havde Ministerrådet dog forpligtet sig til overfor Parlamentet at begrunde, hvis man besluttede sig at se bort fra Parlamentets høringssvar i forbindelse med bl.a. sager med finansielle følgevirkninger.

⁷⁴ Sagerne 138/79 og 139/79, Domstolens dom af 29. oktober 1980. Maizena GMBH mod Rådet. Isoglucose – produktionskvoter.

⁷⁵ Kommissionen kan fremsætte et nyt ændret forslag til retsakten så længe Rådet ikke har vedtaget en fællesskabsretsakt (TEF artikel 250, stk. 2).

⁷⁶ Ifølge Corbett, Jacobs og Shackleton skete dette i 49 tilfælde i perioden 1994-99.

⁷⁷ Man har dog allerede nu besluttet, at Rådet fra maj 2004 med enstemmighed kan overføre disse områder til den fælles beslutningsprocedure i artikel 251.

Samarbejdsproceduren

⁷⁸ Vesttyskland og Italien fremsatte på regeringskonferencen forslag om indførelsen af en egentlig »fælles beslutningsprocedure« mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Se Corbett, s. 241-246.

Den fælles beslutningsprocedure

⁷⁹ Samrådsproceduren bruges i forbindelse med vedtagelsen af almenyldige retsakter, der har betydelige finansielle følgevirkninger. Rådet og Parlamentet kan på anmodning fra Europa-Parlamentet mødes til en direkte forhandling i et såkaldt »samrådsudvalg« for at afklare uoverensstemmelser. Baggrunden for denne inddragelse af Europa-Parlamentet var, at budgetmyndigheden i EU med budgettraktaten fra 1975 blev delt mellem Europa-Parlamentet og Rådet. Proceduren blev introduceret med »Fælleserklæringen« af 4. marts 1975 i forbindelse med indførelsen af »egne indtægter« for Fællesskabet.

⁸⁰ Europa-Parlamentet havde dog også et ekstra skud i bøssen i den komplicerede procedure, så man i sidste ende kunne afvise forslaget med et absolut flertal på 314 af Parlamentets 626 medlemmer.

⁸¹ Ministerrådet har så vidt vides kun benyttet denne mulighed én gang, hvor Europa-Parlamentet så efterfølgende fik samlet et absolut flertal mod Rådet og fik forkastet forslaget. Det skete i 1994 i en sag om taletelefoni (ONP).

⁸² Der er dog fortsat efter Nicetraktaten tre artikler, hvor der skal være enstemmighed i Rådet, selvom beslutninger træffes efter den fælles beslutningsprocedure: art. 42 om social sikkerhed for vandrende arbejdstagere, art. 47, stk. 2 om adgangen til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed og art. 151, stk. 5 om tilskyndelsesforanstaltninger på kulturområdet.

- ⁸³ Pr. 1. juli 2004 så sammensætningen således ud: PPE-DE (10), PSE (8), ALDE (3), De Grønne/EFA (1), GUE/NGL (1), IND/DEM (1) samt UEN (1).
- ⁸⁴ Det handler om: art. 13, stk. 2 (foranstaltninger mod forskelsbehandling), art. 67, stk. 5 (asylpolitik og civilret), art. 137, stk. 2, litra b (sociale bestemmelser, der inkluderer de nye områder, nemlig art. 137 litra j og k under den fælles beslutningsprocedure), art. 157, stk. 3 (industri), art. 159, stk. 3 (særlige aktioner om social samhörighed) og art. 191 (politiske partier på europæisk plan).
- ⁸⁵ Man skal her være opmærksom på, at det er meget forskelligt fra område til område, hvilken kompetence EU rent faktisk har. Mens EU inden for det indre marked er hovedaktør, supplerer EU kun medlemsstaternes indsats på områder som uddannelse og erhvervsuddannelse. På det indre marked og inden for landbrugspolitikken vedtager EU juridisk bindende retsakter, mens EU inden for f.eks. kultur og uddannelse kun kan vedtage ikke-bindende retsakter.
- ⁸⁶ Andreas Maurer, (Co)-governing after Maastricht: »The European Parliaments institutional performance« 1994-1999, s. 24.
- ⁸⁷ Parlamentet brugte desuden to gange den daværende ret til at vedtage en intention om at forkaste, som dog uden at de i sidste ende førte til en afvisning. Det skete i sagerne »maksimalhastighed for to- og trehjulede motordrevne køretøjer« fra 1994 og »Den Europæiske kulturhovedstad« fra 1999.
- ⁸⁸ Direktivforslaget om adgang til markedet for havnetjenester blev forkastet af Europa-Parlamentets i november 2003 i forbindelse med dets tredjebehandling. 229 stemte imod, mens 209 stemte for. 16 undlod at stemme.
- ⁸⁹ F.eks. stemte 95 af de 99 tyske parlamentsmedlemmer imod forslaget. Kun 1 tysk medlem stemte for. Tilsvarende stemte 71 af 87 britiske medlemmer for.
- ⁹⁰ Ifølge en opgørelse fra Europa-Parlamentet fra 30. april 2004 var der 104 forslag, som afventede Rådets førstebehandling, mens 30 forslag afventede Parlamentets førstebehandling.
- ⁹¹ Vedtagelsen i maj 1999 af den såkaldte »fælleserklæring« afspejler netop erkendelsen af behovet for en effektivisering af den fælles beslutningsprocedure. Trilogerne nævnes dog ikke i fælleserklæringen. Disse triloger inden for den fælles beslutningsprocedure må ikke forveksles med de triloger, der anvendes i forbindelse med budgetproceduren.
- ⁹² Rådsformandskabet handler i trilogerne efter mandat fra COREPER.
- ⁹³ Da der kun findes sparsom omtale af trilogerne i EU-litteraturen, er dette afsnit overvejen- de baseret på samtaler med centralt placerede embedsmænd i de tre EU-institutioner.
- ⁹⁴ Fælleserklæringen fra maj 1999 var en interinstitutionel aftale mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen om anvendelsen af den fælles beslutningsprocedure. Erklæringen findes i EFT. C. 148, 28/5 1999 og er optrykt som bilag 5.
- ⁹⁵ Vi har som Europa-Parlamentet og Ministerrådet valgt kun at benytte betegnelsen *trilog* om de trepartsdrøftelser der holdes i direkte relation til forligudvalgsmøderne, mens trepartsdrøftelserne under første og andenbehandlinger blot refereres til som trepartsdrøftelser.
- ⁹⁶ Der skeles her til, at Parlamentets delegation er repræsentativ i forhold til Parlamentets sammensætning og, at der dermed er et parlamentarisk flertal bag Parlamentets delegation.
- ⁹⁷ Europa-Parlamentets delegation bestod af ordføreren Michael Cashman (PSE), Hanja Maij-Wegen (PPE), udvalgsformanden Graham Watson og på i hvert fald ét møde Heidi Hautala (De grønne).

- ⁹⁸ Fælleserklæringen fra 1999 opfordrer også EU-institutionerne til at bestræbe sig på at afslutte forhandlingerne ved førstebehandling samt etablere de nødvendige kontakter med henblik på at fremme en sådan enighed.
- ⁹⁹ Europa-Parlamentets »formandskonference« vedtog i oktober 2004 et sæt »retningslinjer« for bedste praksiser i forbindelse med indgåelsen af aftaler i triloger under første- og andenbehandling. Retningslinjerne blev efterfølgende bekræftet af Parlamentets »udvalgsformandskonference«.
- ¹⁰⁰ Henry Farrel og Adrienne Héritier, 2002, s. 29.
- ¹⁰¹ Interinstitutionel aftale om bedre lovgivning, EFT C 321, af 31. december 2003.

Samstemmende udtalelse

- ¹⁰² Hensigten med Genscher-Colombo-planen var at give EF-samarbejdet ny fremdrift ved at vedtage en ny »Europæisk Unionsakt«. Planen var et tysk/italiensk initiativ søsat i 1981 af de to landes udenrigsministre, Hans-Dietrich Genscher og Emilio Colombo.
- ¹⁰³ Det drejede sig her specielt om aftaler, hvorved der etableres en specifik institutionel ramme med særlige samarbejdsprocedurer, aftaler med betydelige budgetmæssige virkninger samt aftaler, som kan medføre en ændring af en EU-retsakt, som er vedtaget efter »den fælles beslutningsprocedure«.
- ¹⁰⁴ Med Amsterdamtraktaten ændrede man artikel 8A (som blev til TEF. art. 18), så »forbedringer af unionsborgernes opholdsret« fremover vedtages efter den fælles beslutningsprocedure i stedet for den samstemmende udtalelse.
- ¹⁰⁵ Ifølge TEU artikel 7, kan Ministerrådet »fastslå, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder«. Med Nice-traktaten bliver denne bestemmelse yderligere skærpet, så en sådan udtalelse kan vedtages allerede, hvis Rådet og Europa-Parlamentet mener, at der foreligger »en klar fare« for en sådan krænkelse.
- ¹⁰⁶ Ifølge tal fra januar 2005 fra Europa-Kommissionen er Danmark det land i EU, som har gennemført den tredjestørste andel af EU's direktiver, kun overgået af Litauen og Spanien. Danmark havde på denne dato givet meddelelse om gennemførelsen af 98,81 pct. af direktiverne. Slovakiet og Tjekkiet er de to lande, der har været dårligst til at implementere EU-direktiverne, idet de kun har gennemført henholdsvis 96,25 pct. og 95,26 pct. i deres lovgivning.

Afsnit IV. Den danske EU-koordination.

Den interministerielle koordination

- ¹⁰⁷ EU-specialudvalget for miljø har ca. 60 medlemmer fra ministerier, styrelser, erhvervsorganisationer, miljøorganisationer og fagforbund, mens specialudvalget for toldspørgsmål kun består af repræsentanter fra de fire mest involverede ministerier.
- ¹⁰⁸ Administrativ vejledning for centraladministrationen i den danske EU-beslutningsproces, november 2000.

Folketingets Europaudvalg og fagudvalgene

- ¹⁰⁹ Danmark har kun en gang siden 1973 haft en flertalsregering. Det var i perioden januar 1993 til september 1994, hvor Poul Nyrup Rasmussen samlede en koalitionsregering med deltagelse af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti.

- ¹¹⁰ § 6, stk. 2 i Lov nr. 447 af 11. november 1972 om Danmarks tiltrædelse af de Europæiske Fællesskaber.
- ¹¹¹ Nedsættelsen af Markedsforhandlingsudvalget skete i forbindelse med Danmarks første ansøgning om optagelse i EF i 1961. Udvalget blev oprettet på baggrund af en motiveret dagsorden vedtaget med stort flertal i Folketinget den 4. august 1961 – 61 FFT 1960/61 sp. 4785ff.
- ¹¹² Dette spørgsmål blev desuden præciseret i forbindelse med vedtagelsen af beretningen afgivet af Markedsudvalget den 14. juni 1974 – se specielt bilag 2 og 3.
- ¹¹³ Proceduren med at nedfælde regeringens forhandlingsoplæg stenografisk i Europaudvalgets egen protokol blev indført med en beretning afgivet den 24. juni 1983.
- ¹¹⁴ Se beretninger afgivet af Markedsudvalget og Europaudvalget af 20. maj 1994, 27. september 1996 og 24. januar 1997.
- ¹¹⁵ Folketingets »tidlige varslingssystem« blev vedtaget med den seneste beretning fra Europaudvalget den 10. december 2004 (beretning om reform af Folketingets behandling af EU-sager). Regeringens udenrigspolitiske udvalg godkendte beretningen den 9. december 2004.
- ¹¹⁶ Ifølge en opgørelse udarbejdet af Folketingets EU-konsulent modtog Folketingets EU-sekretariatet i Folketingsåret 2003-2004 298 grundnotater. Af de 298 grundnotater vedrørte 104 komitesager.
- ¹¹⁷ Siden 1994 har regeringen været forpligtet til at sende samtlige KOM-dokumenter til europaudvalgsssekretariatet. Dokumenterne arkiveres og registreres i praksis af Folketingets EU-oplysning, hvor folketingsmedlemmerne og offentligheden kan få adgang til dem.
- ¹¹⁸ Se § 7, stk. 2 i Folketingets forretningsorden.
- ¹¹⁹ Det betyder dog ikke, at Europaudvalget ikke kan behandle sager i den tidlige fase, eller at fagudvalgene ikke kan blande sig senere i beslutningsforløbet.
- ¹²⁰ For yderligere oplysninger om behandlingen af EU-sager i de 25 EU-landes parlamenter, kan henvises til den 3. halvårs rapport om ”EU-procedurer og praksiser” fra COSAC, der udkom 17 maj 2005.
- ¹²¹ Dog er »EU-udvalgene« i parlamenterne i Portugal og Malta både ansvarlige for Europæiske og udenrigspolitiske spørgsmål, mens det Luxembourgiske parlaments kompetente udvalg udover EU-spørgsmål også har ansvar for forsvar, udenrigspolitik og immigration.
- ¹²² Møderne i alle 8 landes Europaudvalg afholdes fast hver fredag inden afholdelsen af rådsmodernes i den følgende uge. Møderne har karakter af samråd med de relevante ministre, der præsenterer de punkter, der er på Ministerrådets dagsorden i den kommende uge.
- ¹²³ EU-nämnden i den svenske rigsdag har 17 medlemmer og 30 suppleanter.
- ¹²⁴ De skriftlige forhandlingsoplæg fra den svenske regering er som hovedregel offentligt tilgængelige.
- ¹²⁵ Det finske parlaments fagudvalg sendte i gennemsnit 148 skriftlige udtalelser om året til »Store Udvalget« i perioden 1995-99, med finansudvalget, landbrugsudvalget og retsudvalget som de flittigste udvalg.
- ¹²⁶ Artikel 23e og 23f i den østrigske forfatning giver det østrigske parlaments to kamre, Nationalrat og Bundesrat, en række beføjelser overfor den østrigske forbundsregering.

- ¹²⁷ I forbindelse med en forfatningsændring i 1993 indsattes en ny artikel 23 i den tyske Grundlov. Denne fastslår, at Forbundsdagen og Forbundsrådet skal deltage i anliggender, som vedrører den Europæiske Union. En anden ny artikel 45 fastslår, at der skal nedsættes et »udvalg for europæiske anliggender« i Forbundsdagen, som kan bemyndiges til at udøve Forbundsagens rettigheder overfor forbundsregeringen under artikel 23. Dette udvalg blev oprettet i 1994.
- ¹²⁸ Den tyske Forbundsdag har endnu ikke benyttet muligheden for at bemyndige »udvalget for europæiske anliggender« til at vedtage en sådan bindende udtalelse. Forbundsagens anden mulighed for at vedtage udtalelser i samarbejde med fagudvalgene har også kun været benyttet få gange (4).
- ¹²⁹ Barbara Blümer og Christine Neuhold, »The Parliament of Austria: Big Procedures with little Implications«.

Liste over forkortelser

COCOR:	Commission de Coordination du Conseil des Ministres = Koordineringskomité for Ministerrådet. Forløberen for COREPER
COREPER:	Comité des Représentatives Permanente = De Faste Repræsentanters Komité
COSAC:	Conférence des Organes Spécialisées dans les Affaires Communautaires = Konference for organer med ansvar for Europa- og EU-anliggender
CSA:	Comité Speciale Agriculture = Specialkomitéen for Landbrug
DG:	Directorate Generale = Generaldirektorat i Europa-Kommissionen
ECB:	European Central Bank = Den Europæiske Central Bank
EDC:	European Defense Community = Europæisk Forsvarsfællesskab
EDD:	Gruppen for Demokratiernes og Mangfoldighedens Europa
EF:	Det Europæiske Fællesskab. På trods af at EF i dag hedder EU bruges betegnelsen EF for det såkaldte søjle 1 samarbejde hvilket omfatter det meste af EU's aktiviteter. Også kaldt Fællesskabet.
EIPA:	European Institute for Public Administration
EKSF:	Det Europæiske Kul- og Stål Fællesskab
ELDR:	Det Europæiske Liberale og Demokratiske Partis Gruppe
EPC:	European Political Community = Europæisk Politisk Fællesskab
ETUC:	European Trade Union = Europæisk sammenslutning for fagforeninger
EU:	Den Europæiske Union. EF blev til EU med Maastricht traktatens ikrafttrædelse.
EURATOM:	Det Europæiske Atomenergifællesskab.
EOF:	Det Europæiske Økonomiske Fællesskab
FUSP:	Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik.
GUE/NGL:	Den Europæiske Venstrefløjs Fællesgruppe/Nordisk Grønne Venstre
MEP:	Medlem af Europa-Parlamentet
NATO:	North Atlantic Treaty Organisation

OEEC:	Organisation for European Economic Cooperation = Organisationen for Europæisk Økonomisk Samarbejde. Blev I 1957 omdannet til OECD (Organisation for Europæisk Økonomisk Samarbejde og Udvikling)
PPE/DE:	Gruppen for det Europæiske Folkeparti (Kristelige Demokrater) og De Europæiske Demokrater.
PSE:	De Europæiske Socialdemokraters Gruppe
RIA:	Retlige og Indre Anliggender.
TEF:	Traktat for Det Europæiske Fællesskab
TEU:	Traktat for Den Europæiske Union
UEN:	Gruppen Union for Nationernes Europa
VERTS/ALE:	Gruppen de Grønne/Den Europæiske Fri Alliance

Litteraturliste

Afsnit II: EU-institutionerne:

EU-institutionernes dannelselse:

- Dinan, Desmond: *"Ever Closer Union"*, 1999, Macmillan
- Duchene, Francois: *"Jean Monnet – The first statesman of Interdependence"*. 1994 Norton.
- Hallstein, Walter: *"Europe in the Making"*. 1972, George Allen & Unwin Ltd.
- Hallstein, Walter: *"Europäische Reden"*. 1979, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Loth, Wilfried, m.fl.: *"Walter Hallstein – The Forgotten European?"*. 1998, Macmillan Press Ltd.
- Millward, Alan S.: *"The Reconstruction of Western Europe"*. 1984, Methuen.
- Millward, Alan S.: *"The European Rescue of the Nation-State"*. 1992, University of California.
- Monnes, Jean: *"Mit liv"*. 1987, Forum.
- Poidevin, Raymond, m.fl.: *"Origins of European Integration"*, March 1948-May 1950. 1986, Bruylant.
- Schwabe, Klaus, m.fl.: *"Die Anfänge des Schuman-plans 1950/51"*. 1988, Nomos Verlag/Baden-Baden.
- Spierenburg, Dirk & Poidevin, Raymond: *"The History of the High Authority of the European Coal and Steel Community"*. 19xx, Wedenfeld and Nicolson, London.
- Swienty, Tom, m.fl.: *"Danmark i Europa – 1945-93"*. 1994, Munksgaard.
- Zurcher, Arnold J.: *"The Struggle to Unite Europe 1940"*. 1958, New York University Press, 1958.

Europa-Kommissionen:

- Buitendijk, G.J. og Van Schendelen, M.P.C.M.: *"Brussels advisory Committees: A Channel for Influence?"*. 1997, European Law Review, vol 20.
- Edwards, Geoffrey, m.fl.: *"The European Commission"*. 1997, Cartermill Publishing.
- Nuggent, Neill: *"The European Commission"*. 2001, Pelgrave.
- Tallberg, Jonas: *"EU:s politiska system"*. 2001, Studentlitteratur.
- Van Schendelen, M.P.C.M.: *"EU Committees as Influential Policymakers"*. 1998, European Centre for Public Affairs
- Westlake, Martin: *"The Parliament and the Commission: Partners and Rivals in the European Policy-Making Process"*. 1994, Butterworths.

Ministerrådet:

- Bostock, David: *"Coreper Revisited"*, JCMS 2002 Volume 40 2. pp. 215-34.
- Galloway, David: *"The treaty of Nice and beyond – realities and Illusions of Power in the EU"*. 2001, Sheffield Academic Press.

- Hayes-Renshaw, F. og Hellen Wallace: *"The Council of Ministers"*. 1997, Macmillan Press.
- Jaap W. de Zwaan: *"The Permanent Representatives Committee"*. 1995, T.M.C. Asser Instituut
- Moberg, Axel: *"The Nice Treaty and Voting Rules in the Council"*, JCMS 2002 Volume 40. Number 2. pp. 259-82.
- Westlake Martin: *"The Council of the European Union"*. 1999, John Harper Publishing

Europa-Parlamentet:

- Corbett, Richard: *"The European Parliament's Role in Closer European Integration"*. 1998, Macmillan Press.
- Corbett, Richard, m.fl.: *"The European Parliament"*. 2000, John Harper Publishing.
- Duff, Andrew: *"Building a Parliamentary Europe"*. 1994, London.
- Earnshaw, David, m.fl.: *"Ripples or Waves: The European Parliament in the European Community policy process"*. Journal of European Public Policy 1:1 June 1994.
- Europa-Parlamentets Generalsekretariat for Forskning og dokumentation, *"Europa-Parlamentets myndighed og beføjelser"*, 1984
- Maurer, Andreas: *"What Next for the European Parliament?"*. 1999, Federal Trust Series.
- Vedel, Georges: *"Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament"*. 1972.
- Westlake, Martin: *"A Modern Guide to the European Parliament"*. 1994, Pinter.
- Westlake, Martin: *"The Style and the Machinery: The Role of the European Parliament in the EU's legislative processes"* i bogen *"Lawmaking in the European Union"*: Paul Craig og Carol Harlow. 1998, Kluwert Law International.

AFSNIT III: Beslutningsprocedurerne:

- Dashwood, Alan: *"European Community Legislative Procedures after Amsterdam"*. 1998, Cambridge Yearbook of European Legal Studies.
- Dashwood, Alan: *"The constitution of European Union after Nice: law-making procedures"*. 2001, European Law Review, Volume 26, no. 3, June 2001.
- Europa-Parlamentets aktivitetsrapporter vedrørende anvendelsen af den fælles beslutningsprocedure.
- Farrel, Henry og Heritier, Adrienne: *"Formal and Informal Institutions under Codecision"*. 2002.
- Fitzmaurice, John: *"An Analysis of the European Community's Co-operation Procedure"*. 1988, Journal of Common Market Studies, Volume XXVI, No. 4 June 1988.
- Garman, Julie, m.fl.: *"Behind the scenes: an examination of the importance of the informal processes at work in conciliation"*. 1998, Journal of European Public Policy 5:2 June 1998.
- Rådsgeneralsekretariatet og formandskabet: *"Rapport til Det Europæiske Råd i Nice vedr. proceduren for fælles beslutningstagning"*. 2000.
- Shackleton, Michael: *"Codecision since Amsterdam – A Laboratory for institutional innovation and change"*. 2001, ECSA Seventh Biennial International Conference.
- Shackleton, Michael: *"The Politics of Codecision"*. Journal of Common Market Studies". 2000, volume 38, no. 2, June 2000.

Skytte Christoffersen, Poul: *"Traktaten om Den Europæiske Union"*. 1992, Jurist og Økonomforbundets Forlag.

AFSNIT IV: Den danske EU-koordination:

Beretninger fra Markedsudvalget og Europaudvalget fra 1973-2001.

EF-udvalget: *"Administrativ vejledning for centraladministrationen i den danske EU-beslutningsproces"*, 2000.

Fich, Ove: *"Markedsudvalget – dets styrker og svagheder"*. 1993, Udenrigs nr. 4.

Finske Parlament: *"National Parliaments and the EU-Stock-Taking for the Post-Amsterdam Era"*. 1999.

Kassim, Hussein, m.fl.: *"The National Co-ordination of the EU Policy"*. 2000, Oxford University Press.

Hix, Simon & Goetz, Klaus H.: *"European Integration and National Political Systems"*. 2000, West European Politics, volume 23, no. 4.

Hegeland, Hans: *"De nordiska parlamentens hantering av EU-frågorna"*. 2001

Højbjerg, Erik & Pedersen, Dorthe: *"Det danske koordinationssystem"*, i Ove K. Petersen, EU i forvaltningen. 2002, Jurist og Økonomforbundet.

Maurer, Andrea, m.fl.: *"National Parliaments on their way to Europe: Losers or Winners?"*. 2002, Nomos.

Ministeriet for fødevarer: *"Landbruget og fiskeri, EU-procedurer i Fødevarerministeriet"*. 2000.

Norton, Philip: *"National Parliaments and the European Union: where to from here?"* fra *"Lawmaking in the European Union"*: Crig Paul, m.fl.. 1998, Kluwer Law.

Grønnegaard Christensen, Jens, m.fl.: *"Åbenhed, offentlighed og deltagelse i den danske EU-beslutningsproces"*. 1994, Rådet for Europæisk Politik.

Wessels, Bernhard & Katz, Richard: *"The European Parliament, the National Parliaments, and the European Integration"*. 1999, Oxford University Press.

BILAG

Et lovforslags vej gennem den fælles beslutningsprocedure: Tobaksdirektivet

I dette bilag vil vi forsøge at illustrere, hvordan den fælles beslutningsprocedure fungerer i praksis. Det vil vi gøre ved at beskrive et konkret lovforslags vej gennem proceduren. Vi har valgt sagen om, hvordan EU's direktiv om »fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer« blev til under intense forhandlinger mellem Ministerrådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen i perioden fra efteråret 1999 til sommeren 2001.¹

»Tobaksdirektivet« er ikke typisk for forslag behandlet efter den fælles beslutningsprocedure, men er til gengæld eksemplarisk til at illustrere, hvordan den komplicerede procedure fungerer. Forslaget tager nemlig hele turen gennem beslutningsprocessens forskellige faser, før det blev endeligt vedtaget i juni 2001.

Initiativfasen

Det er ofte svært at sige præcis hvornår, arbejdet med et direktivforslag egentligt bliver påbegyndt. Tobakssagen er ingen undtagelse.

Den første tale om behovet for ny EU-lovgivning på tobaksområdet til at erstatte den gamle fra begyndelsen af 90'erne,² synes dog at finde sted i 1996, da Europa-Kommissionen udsendte en meddelelse om »mulige strategier til bekæmpelsen af rygning«.³ En række skriftlige høringer af EU's medlemsstater fulgte derefter. Samtidig pressede både Europa-Parlamentet og Ministerrådet på for at få Kommissionen til at overveje, om man kunne forbedre indsatsen mod rygning på EU-plan ved at forny de eksisterende regler indenfor tobaksområdet.⁴

I løbet af sommeren 1998 gik Kommissionen i gang med at formulere et forslag til et nyt tobaksdirektiv, som blev fremlagt i november 1999. Formålet med forslaget var, ifølge Kommissionen, dobbelt. Dels skulle den nye lovgivning bidrage til gennemførelsen af det indre marked for tobaksvarer, dels skulle det varetage hensyn i relation til folkesundheden.

Mere specifikt sigtede kommissionens nye forslag bl.a. på at:

- sænke grænseværdierne for tjære-, nikotin- og kulilteindholdet i cigaretter til både hjemmemarked og eksport

¹ KOM(1999)594, 16. november 1999.

² Det drejer sig om direktiv 89/622 som ændret ved direktiv 92/41 om mærkning af tobaksvarer samt direktiv 90/239 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om maksimalt tjæreindhold i cigaretter.

³ KOM(1996)609, 18. december 1996.

⁴ Ministerrådet vedtog den 12. november 1996 en resolution om »begrænsning af rygning« og Europa-Parlamentet vedtog i 1997 en betænkning om samme emne.

- indføre skærpede regler for mærkning af tobaksvarer, så mærkningen indeholder dels en tydelig generel advarsel om, at »rygning dræber« eller at »rygning kan dræbe«, dels en af fem forskellige supplerende advarsler om rygningens skadevirkninger.⁵
- forbyde visse »vildledende« varebetegnelser såsom »light«, »ultralight« og »mild« - men med medlemsstaternes mulighed for at dispensere for forbudet.

Mærkningsregler og eksporttobak i centrum for forhandlinger

Specielt mærkningsreglerne viste sig at blive et hovedstridspunkt mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet i de videre forhandlinger om vedtagelsen af direktivet. Parlamentet krævede større og mere detaljerede advarsler mod rygning, end hvad Kommissionen og nogle medlemsstater var villige til at acceptere. Bl.a. ønskede Parlamentet, at det skulle være muligt at benytte farvefotografier af f.eks. tobakssyge lunger som advarselsmærkninger.

Til gengæld var de to EU-institutioner fra begyndelsen enige om at sænke grænseværdierne pr. cigaret fra 12 til 10 mg for tjære, som foreslået af Kommissionen, samt at indføre grænseværdier for indholdet af kulilte og nikotin i cigaretter på henholdsvis 10 mg og 1 mg. Der var dog langt fra enighed om hvorvidt grænseværdierne for de skadelige stoffer også skulle gælde for tobak til *eksport*. Et parlamentsflertal forsøgte at udskyde tidspunktet for, hvornår eksporttobakken skulle underlægges de nye grænseværdier, mens et flertal i Rådet fastholdt, at alle cigaretter skulle underlægges de samme krav til grænseværdier samtidigt.

Endeligt var der hård kamp mellem de to parter om hvorvidt medlemsstaterne skulle kunne dispensere fra forbudet mod brugen af »vildledende« varebetegnelser som *lavt tjæreindhold*, *light* og *ultralight*, mv. Parlamentets flertal ønskede her et totalt forbud.

Europa-Parlamentets 1. behandling

Europa-Parlamentet gik fra første færd meget aktivt ind i forhandlingerne om direktivet med en lang ønskeliste til forbedringer. Man udpegede den hollandske liberale Jules Maaten som Parlamentets ordfører. Førstebehandlingen blev indledt i foråret 2000. Parlamentets miljøudvalg vedtog sit forslag til betænkning den 25. maj og den 14. juni vedtog et klart flertal Europa-Parlamentets udtalelse i forbindelse med førstebehandlingen. Parlamentets væsentligste ændringskrav til Kommissionens forslag var, at:

- generelle advarsler på cigaretpakkerne skal fylde 35 pct. af den ene side på tobakspakningerne i stedet for 25 pct.
- supplerende advarsler skal fylde 45 pct. af den ene side af tobakspakningerne i stedet for 25 pct.
- indholdsdeklarationen af tjære, nikotin og kulilte skal dække en flade på mindst 30 pct. af cigaretpakkens ene side i stedet for 10 pct.

⁵ For så vidt angår de supplerende advarsler var der ifølge Kommissionens forslag tre advarsler som skulle anføres på de nationale lister: 1) rygning nedsætter levealderen, 2) rygning giver hjerte-kar-sygdomme og 3) rygning er kræftfremkaldende. Desuden skulle der anføres to af fem supplerende advarsler, som medlemsstaterne kunne vælge imellem: 1) Hvis du er gravid, skader rygning dit barns sundhed, 2) Beskyt børnene mod tobaksrøg – de har ret til selv at vælge, 3) Din læge kan hjælpe dig med at holde op med at ryge, 4) Rygning er vanedannende og 5) Hold op med at ryge, hvis du vil nedsætte risikoen for alvorlige sygdomme.

- regeringerne skal ikke have mulighed for at dispensere fra forbudet mod varebetegnelser som light, ultralight, mild eller lignende
- medlemsstaterne skal kunne udsætte brugen af de nye skrappe grænseværdier for skadelige stoffer i tobak fra 2004 til 2006 for tobak til eksport.
- Kommissionen skal senest i 2004 fremlægge et forslag til en positivliste for hvilke tilsætningsstoffer, der må benyttes i tobak.
- forbyde tilsætningen af ammoniak og ammoniakforbindelser i tobakken.

Europa-Parlamentet vedtog i alt 48 ændringsforslag, som herefter blev sendt videre til Ministerrådet og Europa-Kommissionen.

Europa-Kommissionen fremsætter et ændret direktivforslag

Europa-Kommissionen besluttede at bruge sin traktatfæstede ret til at ændre sit oprindelige forslag for at imødekomme en række af Europa-Parlamentets ønsker. Det skete i et nyt ændret forslag, som Kommissionen fremsatte den 28. juni 2000. Kommissionen var her særdeles åben overfor Parlamentets krav. Den irske EU-kommissær for sundhed, David Byrne, roste således på Parlamentets juni-session dets ændringsforslag for at have en særdeles »høj kvalitet og være meget konstruktive«.

Bl.a. tilsluttede Byrne sig Parlamentets ønsker om større og mere detaljerede advarselsmærkninger på tobaksvarerne. I Kommissionens nye forslag skærpedes således kravet til størrelsen for både de »generelle advarsler« og de »supplerende advarsler« fra oprindeligt 25 pct. til henholdsvis 30 pct. og 40 pct.

Parlamentets krav om større deklarationer af tjære, nikotin og kulilte på cigaretpakkerne og om, at give mulighed for udsættelse af tidspunktet for indførelse af de nye skrappe grænseværdier i eksporttobak, blev også godkendt af Kommissionen.

Kommissionen afviste dog også nogle af Parlamentets ændringsforslag. Bl.a. fastholdt Kommissionen overfor Parlamentet, at medlemsstaterne skulle kunne dispensere fra forbudet mod brugen af varebetegnelser som »lavt tjæreindhold«, »light« og »ultralight« for tobaksvarer. Man sagde også nej til Parlamentets krav om at forbyde tilsætningen af ammoniak i tobaksvarerne. Endeligt afviste Kommissionen at forpligte sig til at fremsætte et forslag til en positivliste over lovlige ingredienser i tobaksvarer inden 2004, idet man fandt, at det ville være et indgreb i Kommissionens initiativret.

Ministerrådets 1. behandling

Den formelle vedtagelse af Ministerrådets fælles holdning foregik ved skriftlig procedure, der blev afsluttet den 31. juli 2000. Kun Tyskland stemte imod, mens Luxembourg, Spanien og Østrig undlod at stemme. Det kvalificerede flertal var dermed sikret. Den politiske enighed om en fælles holdning blandt EU-landenes sundhedsministre var dog opnået allerede på et møde i Luxembourg den 29. juni, efter en intens debat, hvor specielt Tyskland havde væsentlige betænkeligheder.

Ministerrådets flertal var mindre venligt indstillet overfor Parlamentets ændringsforslag, end Kommissionen havde været. Bl.a. fandt Ministerrådet Parlamentets krav om større og mere detaljerede advarselsmærkninger overdrevne og afviste blankt disse. Rådet holdt fast i, at kun 10 pct. af den ene side på pakken skulle bruges til indholdsoplysningerne, og at de generelle og supplerende advarselsmærker hver skulle fylde 25 pct.

Et flertal i Rådet sagde desuden klart nej til Parlamentets ønske om, at medlemsstaterne skulle kunne udsætte brugen af grænseværdierne for tjære, nikotin og kulilte for cigaretter til eksport.

Endeligt afviste Rådet Parlamentets krav om at forbyde brugen af ammoniak i tobaksvarer - ligesom man sagde nej til pålægge Kommissionen at skulle fremsætte et forslag om en EU-positivliste for lovlige ingredienser i tobaksvarer inden 2004.

Rådet indarbejdede 16 af Parlamentets ændringsforslag helt eller delvist i den fælles holdning. Kommissionen accepterede i det store hele Rådets fælles holdning på alle punkter.

Den fælles holdning blev derefter oversendt til Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentets 2. behandling

Da Europa-Parlamentet indledte sin andenbehandling af tobaksvaredirektivet, valgte parlamentsflertallet at stå fast på den skrappe linie. Bl.a. gentog europaparlamentarikerne deres krav om store og tydelige advarselsmærkninger således, at de generelle og supplerende advarsler skulle fylde henholdsvis 30 pct. og 40 pct. Desuden skærpede Parlamentet fordringerne til udformningen af de generelle og supplerende advarselsmærkninger. Som noget nyt krævede Parlamentet, at gøre det muligt for medlemsstaterne at kræve, at der bliver påtrykt farvefotografier eller andre illustrationer af f.eks. syge lunger, som advarsel mod rygningens skadevirkninger. Samtidig forlangte Parlamentet, at også tobaksautomater blev udstyret med de generelle og supplerende advarsler mod tobaksrygning. Til gengæld opgav Europa-Parlamentet sit forlangende om tydeligere indholdsmærkning af nikotin, tjære og kulilte.

Parlamentet fastholdt endvidere kravet om, at medlemsstaterne skulle kunne udsætte anvendelsen af grænseværdierne for skadelige stoffer i tobak til eksport helt til 2007. Samtidig gik Parlamentets flertal på kompromis med Rådet i spørgsmålet om vildledende varebetegnelser, idet man accepterede, at medlemsstaterne *rent undtagelsesvis* skulle kunne tillade producenter at benytte betegnelser såsom »lavt tjæreindhold«, »light« og »ultralight«.

Endeligt fastholdt Parlamentet sit ønske om, at Kommissionen skulle fremlægge et forslag til en EU-positivliste for lovlige ingredienser i tobaksvarer inden 2004.

Parlamentet vedtog på sin session i december 32 ændringsforslag til Ministerrådets fælles holdning.

Kommissionens udtalelse om Europa-Parlamentets ændringsforslag under 2. behandlingen

Kommissionen valgte, som under førstebehandlingen, at fremsætte et nyt ændret lovforslag for at tage hensyn til nogle af Europa-Parlamentets krav.⁶ Flere af de mest vidtgående forlangender fra Parlamentet blev dog fortsat afvist af Kommissionen. Det gjaldt bl.a. ønsket om at kunne benytte farvefotografier eller andre illustrationer som advarselmærkninger på cigaretpakkerne. Heller ikke Parlamentets ønske om at indføre krav om advarselmærkninger på tobaksautomater faldt i god jord hos Kommissionen.

Endeligt sagde Kommissionen stadig nej til at skulle love at fremsætte et forslag om en EU-positivliste over tilladte ingredienser i tobaksvarer inden 2004. Til gengæld var Kommissionen fortsat imødekommende overfor Parlamentets ønske om at give tobaksfabrikanterne en overgangsperiode for tobaksvarer til eksport med hensyn til overholdelsen af grænseværdierne for nikotin, kulilte og tjære.

Kommissionen accepterede helt eller delvist 22 af de 32 ændringsforslag fra Parlamentet.

Ministerrådets 2. behandling

Der var ved at være en stigende kompromisvilje til stede hos Rådet, som nu havde fået svensk EU-formandskab. Alle Europa-Parlamentets ændringsforslag blev ganske vidst formelt afvist af Ministerrådet på et møde den 12. februar 2001.⁷ Men det skete for, at Ministerrådets generalsekretær kunne indkalde til direkte drøftelser mellem Rådets og Parlamentets forhandlere på et forligsudvalgsmøde den 27. februar 2001.

Den tilsyneladende bastante afvisning fra Rådets side havde således mere formel karakter end reel. Uformelt havde der allerede under Parlamentets andenbehandling været begyndende kontakter mellem Parlamentets repræsentanter og den svenske COREPER-1 formand, Lars Olof Lindgren. Det svenske rådsformandskab havde her tilkendegivet, at man var villig til at acceptere flere af Parlamentets ændringsforslag.

På uformelle trilogmøder den 6.-7. februar sagde rådsformandskabet bl.a. ja til at gøre den generelle advarselmærkning på tobakspakningerne tydeligere ved at acceptere Parlamentets krav om, at de skal fylde mindst 30 pct. af tobak pakningens ene side. Rådet fastholdt dog sin afvisning af Parlamentets forslag om, at man skulle kunne benytte farvefotografier eller andre illustrationer som advarselmærkning på tobakspakningerne. Ministerrådet holdt ligeledes fast i, at medlemsstaterne skulle kunne dispensere fra et forbud med varebetegnelser som »lavt tjæreindhold«, »light«, »ultralight« på cigaretpakkerne.

Endeligt sagde Rådet nu definitivt nej til, at direktivets grænseværdier for nikotin, kulilte og tjære først skulle gælde på et senere tidspunkt for cigaretter til eksport.

⁶ KOM(2001)29, 16. januar 2001.

⁷ Det er helt almindeligt, at Rådet afviser alle Parlamentets ændringsforslag fra 2. behandlingen—også selv om man måske kun er uenig i nogle få. Det skyldes, at forligsudvalget under alle omstændigheder skal indkaldes, hvis blot der er uenighed om ét enkelt ændringsforslag mellem Parlamentet og Rådet. Rådet har med denne fremgangsmåde flere strenge at spille på, når kompromisforhandlingerne med Parlamentet går i gang.

Forligsfasen

Den egentlige forligsfasen blev formelt indledt på et møde i forligsudvalget den 27. februar 2001 kl. 20.30. Mødet trak ud indtil 2.30 om natten den 28. februar.

De sidste uoverensstemmelser blev ryddet af vejen på to trilogmøder i løbet af eftermiddagen og natten den 27. og 28. februar. Rådet accepterede her endeligt at sige ja til brugen af farvefotografier som advarselsmærkninger. Til gengæld blev Kommissionen pålagt at vedtage fælles EU-regler for brugen af farvefotografier som advarselsmærkninger inden udgangen af 2002. Rådet og Parlamentet blev ligeledes enige om helt at forbyde brugen af varebetegnelser som »lavt tjæreindhold«, light, ultralight, mv. fra september 2003 – vel og mærke uden mulighed for, at medlemsstaterne kan dispensere fra forbudet.

Parlamentets idé om at kræve advarsler på tobaksautomater blev til gengæld afvist og sendt til hjørnespark ved, at Kommissionen i en erklæring lovede at undersøge folkesundhedsaspekterne ved salg af tobaksvarer fra automater.

Den formelle aftale mellem Rådet og Parlamentet blev indgået i forligsudvalget den 28. februar kl. 2.30 i de meget tidlige morgentimer, hvor de to parter tiltrådte det kompromis, som var blevet sammenstykket på nattens sidste trilogmøde.

Forligsfasen blev formelt afsluttet den 5. april, da formanden for Parlamentets forligsdelegation, Renzo Imbeni, og COREPER-formanden, Lars Olof Lindgren, underskrev den fælles forligstekst, som derefter kunne sendes til godkendelse hos de to institutioner.

Den endelige vedtagelse af direktivet

Tobaksdirektivet blev endelig vedtaget af Ministerrådet for industri og energi den 14. maj 2001. Den danske erhvervsminister, Ole Stavad, stemte her for forslaget sammen med et kvalificeret flertal af de øvrige medlemslande. Kun Tyskland, Østrig og Luxembourg var fortsat forbeholdne overfor forslaget og undlod derfor at stemme.⁸

Europa-Parlamentet godkendte direktivet den 15. maj uden nogen debat. Forinden havde Europa-Parlamentets forligsudvalgsdelegation godkendt forligsteksten med et markant flertal via en skriftlig procedure.

Direktivet blev endeligt underskrevet den 5. juni 2001 af rådsformanden, den svenske sundhedsminister, Lars Engquist og Europa-Parlamentets formand Nicole Fontaine.

Direktivet skal være gennemført i national lovgivning inden 30. september 2002. Bl.a. Tyskland har dog valgt at bede EF-Domstolen om at tage stilling til, om Rådet og Parlamentet gik ud over EU's kompetence, da de vedtog direktivet.

⁸ Både Tyskland og Luxembourg forbeholdt sig desuden i erklæringer til direktivet retten til at få direktivets lovlighed prøvet ved EF-Domstolen.

Vejen gennem den fælles beslutningsprocedure for forslaget om tobaksvarer

- 16. november 1999: Kommissionen fremsætter forslag til direktiv om tobaksvarer.
 - 29. marts 2000: ØSU vedtager udtalelse om forslaget.
 - 12. april 2000: Regionsudvalget vedtager udtalelse om forslaget.
 - 14. juni 2000: Europa-Parlamentet kommer med udtalelse i forbindelse med 1. behandling.

 - 23. juni 2000: Folketingets Europaudvalg godkender regeringens forhandlingsoplæg.
 - 28. juni 2000: Europa-Kommissionen fremsætter et ændret forslag.
 - 29. juni 2000: EU's sundhedsministre opnår politisk enighed i Ministerrådet om en fælles holdning.
 - 31. juli 2000: Ministerrådet vedtager formelt sin fælles holdning via en skriftlig procedure.
 - 8. december 2000: Forslaget forelægges Folketingets Europaudvalg til orientering.
 - 13. december 2000: Europa-Parlamentet vedtager sin udtalelse i forbindelse med 2. behandling.
 - 16. januar 2001: Europa-Kommissionen fremsætter ændret forslag på baggrund af Parlamentets 2. behandling.
 - 6/7. februar 2001: Første 2 møder i trilog med deltagelse af Carolin Jackson, Imbeni og den hollandske ordfører Jules Maaten for Europa-Parlamentet, den svenske COREPER I repræsentant Olof Lindgren, og for Kommissionen bl.a. generaldirektør Sauer fra DG-sundhed.
 - 12. februar 2001: Ministerrådet afviser Parlamentets ændringsforslag. Rådets formand indkalder derefter til møde i forligsudvalget.

 - Forligsfasen (maksimum 8 uger):
 - 27. februar 2001: Yderligere 2 møder afholdes i trilog mellem bl.a. Imbeni og Jules Maaten, den svenske sundhedsminister Lars Engquist for rådsformandskabet samt kommissær David Byrne for Kommissionen.
 - 27. februar 2001: Første møde afholdes i forligsudvalg
 - 28. februar Der opnås enighed om kompromis i forligsudvalget.

 - 1. april 2001: Parlamentets forligsdelegation vedtager forslaget ved en skriftlig procedure.
 - 22. april 2001: 8 ugers fristen udløber.
 - 14. maj 2001: Ministerrådet vedtager teksten på et rådsmøde for industri og energi som et A-punkt.
 - 15. maj 2001: Europa-Parlamentet foretager sin endelige godkendelse af forligsteksten.

 - 5. juni 2001: Den svenske rådsformand sundhedsminister Lars Engquist og Parlamentets formand Nicole Fontaine underskriver det således vedtagne direktiv.
 - 18. juli 2001: Direktivet træder i kraft⁹.
-

⁹ Direktiv 2001/37/EF om fremstilling, præsentation og salg af tobaksvarer offentliggøres i EF-tidende L. 194, s. 26-35, den 5. juni 2001.

Hvor anvendes de forskellige lovgivningsprocedurer efter Nicetraktaten?

(»Nice« er anført, hvor Nicetraktaten indfører ændringer)

1. Områder med fælles beslutningsprocedure (art. 251 TEF)

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/ enstemmighed	Andre hørings- beretti- gEDE EU- instituti- oner eller organer
Art. 12	Forskrifter om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet	Kvalificeret flertal	
Art. 13, stk. 2 (Ny efter Nice)	Tilskyndelsesforanstaltninger til støtte for medlemsstaternes aktioner	Kvalificeret flertal (»Nice«)	
Art. 18, stk. 2	Bestemmelser, der skal gøre det lettere for borgerne at udøve deres ret til at færdes frit på medlemsstaternes områder	Kvalificeret flertal (»Nice«)	
Art. 40	Arbejdstagernes fri bevægelighed	Kvalificeret flertal	ØSU
Art. 42	Social tryghed for vandrende arbejdstagere	Enstemmighed	
Art 44, stk. 1	Fri etableringsret	Kvalificeret flertal	ØSU
Art 46, stk. 2	Fri etableringsret, (hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed)	Kvalificeret flertal	
Art. 47, stk. 1	Fri etableringsret (gensidig anerkendelse af eksamensbeviser)	Kvalificeret flertal	
Art. 47, stk. 2	Fri etableringsret (adgang til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed)	Enstemmighed ved direktiver, som medfører ændringer af lovgivningsprincipper for erhvervsreguleringen vedrørende uddannelse og adgangsbetingelser i mindst 1 medlemsstat	
Art. 47, stk. 2	Fri etableringsret (adgang til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed)	Kvalificeret flertal i andre tilfælde	
Art. 55	Tjenesteydelser	Kvalificeret flertal	
Art. 65 ¹⁰	Foranstaltninger vedrørende civilretligt samarbejde med grænseoverskridende virkninger	Kvalificeret flertal (»Nice«)	
Art. 71, stk. 1	Transportpolitik	Kvalificeret flertal	ØSU og Regionsudvalg

¹⁰ Undtaget er familieretlige aspekter.

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/ enstemmighed	Andre hørings- beretti- ggede EU- instituti- oner eller organer
Art. 80, stk. 2	Sø- og luftfart	Kvalificeret flertal	ØSU og Regions-udvalg
Art. 95, stk. 1 ¹¹	Det Indre marked Indbyrdes tilnærmelse af national lov- givning	Kvalificeret flertal	ØSU
Art. 129	Beskæftigelse	Kvalificeret flertal	ØSU og Regions-udvalg
Art. 135	Toldsamarbejde	Kvalificeret flertal	
Art. 137, stk. 1, litra a), b), e), h - k)	Arbejdsmarkedspolitik	Jvf. Art 137, stk. 2 litra b)	ØSU og Regions-udvalg
Art. 141, stk. 3	Lige muligheder for mænd og kvinder	Kvalificeret flertal	ØSU
Art. 148	Den Europæiske Socialfond	Kvalificeret flertal	ØSU og Regions-udvalg
Art. 149 stk. 4, 1. afs.	Vedtagelse af tilskyndelsesforanstaltninger inden for uddannelsesforhold	Kvalificeret flertal	ØSU og Regions-udvalg
Art. 150, stk. 4	Erhvervsuddannelsespolitik	Kvalificeret flertal	ØSU og Regions-udvalget
Art. 151, stk. 5, 1. afs.	Vedtagelse af tilskyndelsesforanstaltninger på kulturområdet	Enstemmighed	Regions-udvalget
Art. 152, stk. 4, afs. 1 litra a) - c)	Folkesundhed – nye bestemmelser om veterinære og plantesundhedsmæssige foranstaltninger, samt fastsættelse af en høj standard for kvaliteten og sikkerheden af organer og stoffer af menneskelig oprindelse, blod og blodprodukter	Kvalificeret flertal	ØSU og Regions-udvalget
Art. 153, stk. 4	Foranstaltninger til beskyttelse af forbrugerne jvf. art. 153, stk. 3 litra b	Kvalificeret flertal	ØSU
Art. 156	Transeuropæiske net ¹²	Kvalificeret flertal	ØSU og Regions-udvalget
Art. 157, stk. 3	Gennemførelse af politikker og aktioner til sikring af, at udviklingen af fællesskabsindustriens konkurrenceevne er til stede	Kvalificeret flertal (»Nice«)	ØSU
Art. 159, 3. afs.	Særlige aktioner i forbindelse med spørgsmål om økonomisk og social samhørighed	Kvalificeret flertal (»Nice«)	ØSU og Regions-udvalget

¹¹ Undtaget er fiskale bestemmelser, bestemmelser vedr. den frie bevægelighed for personer og bestemmelser vedr. an-sattes rettigheder og interesser jvf. art. 95, stk. 2.

¹² Retningslinjer, der vedrører en medlemsstats område, kræver denne medlemsstats godkendelse.

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/ enstemmighed	Andre hørings- beretti- gode EU- instituti- oner eller organer
Art. 162	Den Europæiske Fond for Regional Udvikling	Kvalificeret flertal	ØSU og Regions- udvalget
Art. 166, stk. 1	Forskning og teknologisk udvikling – det flerårige rammeprogram for forsk- ning	Kvalificeret flertal	ØSU
Art. 172, 2. afs.	Virksomheders og universiteters ad- gang til rammeprogram for forskning jvf. art. 167, 168 og 169. ¹³	Kvalificeret flertal	ØSU
Art. 175, stk. 1	Miljø - iværksættelse af de miljømål, der er anført i art. 174	Kvalificeret flertal	ØSU og Regions- udvalget
Art. 175, stk. 3	Miljø – vedtagelse af generelle miljø- handlingsprogrammer	Kvalificeret flertal	ØSU og Regions- udvalget
Art. 179, stk. 1	Udviklingssamarbejde	Kvalificeret flertal	
Art. 191	Statutten for politiske partier på euro- pæisk plan	Kvalificeret flertal	
Art. 255, stk. 2	Generelle principper for aktindsigt	Kvalificeret flertal	
Art. 280, stk. 4	Bekæmpelse af svig	Kvalificeret flertal	Revisions- retten
Art. 285, stk. 1	Foranstaltninger vedrørende udarbej- delse af EU-statistikker	Kvalificeret flertal	
Art. 286, stk. 2	Oprettelse af en uafhængig kontrolin- stans for overvågning af fællesskabs- retsakter, der vedrører behandlingen af personoplysninger	Kvalificeret flertal	

¹³ Kræver de pågældende medlemsstaters samtykke.

2. Områder med høringsprocedurer

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/ enstemmighed	Andre hørings- beretti- ggede EU- instituti- oner eller organer
Art. 11, stk. 2	Bemyndigelse af medlemsstater til at indføre forstærket samarbejde på områder, ikke vedrører områder under art. 251.	Kvalificeret flertal	
Art. 13	Bekæmpelse af diskrimination	Enstemmighed	
Art. 19, stk. 1 og 2	Unionsborgerskab, bestemmelser der kan begrænse udøvelsen af rettighederne	Enstemmighed	
Art. 22	Unionsborgerskab, bestemmelser med henblik på at styrke / udbygge rettighederne	Enstemmighed	
Art. 36	Anvendelse af konkurrencereglerne på produktion af og handel med landbrugsvarer	Kvalificeret flertal	ØSU
Art. 37, stk. 2 og 3	Retsakter vedr. udarbejdelse og iværksættelse af den fælles landbrugspolitik	Kvalificeret flertal	ØSU
Art. 52, stk. 1	Gennemførelsesdirektiver for liberalisering af tjenesteydelser	Kvalificeret flertal	ØSU
Art. 62, nr. 1 og 2 litra a) (5 år efter Amsterdamtraktaten træffes afgørelse om overgang til art. 251 proceduren)	Personkontrol ved passage af indre og ydre grænser	Enstemmighed jvf. art. 67, stk. 1	
Art. 62, nr. 2, litra b), nr. i og iii	Liste over lande hvorfra der kræves visum + ensartet udformning af visa	Kvalificeret flertal jvf. art. 67, stk. 3	
Art. 62, nr. 2, litra b) nr. ii og iv (5 år efter Amsterdamtraktaten overgang til art. 251 proceduren)	Procedure og betingelser for MS'ernes udstedelse af visa + regler om et ensartet visum	Enstemmighed jvf. art. 67, stk. 1	
Art. 62, nr. 3 (5 år efter Amsterdamtraktaten træffes afgørelse om overgang til art. 251 proceduren)	Betingelser for, at tredjelands statsborgere frit kan rejse inden for MS i højst tre måneder	Enstemmighed jvf. art. 67, stk. 1	
Art. 63 ¹⁴ (5 år efter Amsterdamtraktaten træffes afgørelse om overgang til art. 251 proceduren)	Asylpolitik	Enstemmighed jvf. art. 67, stk. 1	

¹⁴ For art. 63, nr. 1) og nr. 2) litra a) gælder dog jvf. art. 67, stk. 5, at fremgangsmåden i art. 251 skal anvendes, forudsat, at Rådet forinden har vedtaget fællesskabsbestemmelser i overensstemmelse med art. 67, stk. 1.

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/ enstemmighed	Andre hørings- beretti- ggede EU- instituti- oner eller organer
Art 66 (5 år efter Amsterdamtraktaten træffes afgørelse om overgang til art. 251 proceduren)	Foranstaltninger til sikring af samarbejde inden for områderne i Afsnit IV i traktaten	Enstemmighed jvf. art. 67, stk. 1	
Art. 71, stk. 2	Bestemmelser der vedr. principperne for ordningen på transportområdet	Enstemmighed	ØSU
Art. 83, stk. 1	Fastlæggelse af regler om anvendelse af konkurrencebestemmelserne i art. 81 og 82	Kvalificeret flertal	
Art. 89	Fastlæggelse af reglerne for Statsstøtte	Kvalificeret flertal	
Art. 93	Fiskale bestemmelser (harmonisering af omsætningsafgifter, punktafgifter o.a. indirekte skatter)	Enstemmighed	ØSU
Art. 94	Fælles marked Indbyrdes tilnærmelse af national lovgivning	Enstemmighed	ØSU
Art. 104, stk. 14	Økonomisk politik Erstatte protokol om procedurer ved uforholdsmæssigt stort underskud	Enstemmighed	ECB
Art. 107, stk. 6	Monetær politik Bestemmelser vedr. ESCB-statutten	Kvalificeret flertal	ECB/ Kommissionen ¹⁵
Art. 111, stk. 1, 1. pkt.	Monetær politik. Aftaler om valutakurssystemer med ikke-fællesskabsvalutaer	Enstemmighed	ECB
Art. 117, stk. 6	Ethvert forslag til retsakt inden for EMI's kompetenceområde	Kvalificeret flertal	EMI
Art. 117, stk. 7	Monetær og økonomisk pol. overgangsbestemmelser, overdragelse af yderligere opgaver til EMI	Enstemmighed	EMI
Art. 122, stk. 2	Monetær og økonomisk pol. Overgangsbestemmelser. Ophævelses af medlemsstats dispensation	Kvalificeret flertal	
Art. 128, stk. 2	Beskæftigelse, vedtagelse af retningslinier	Kvalificeret flertal	ØSU, Regionsudvalget, Beskæftigelsesudvalget

¹⁵ For både artikel 107, stk. 6 og art. 111, stk. 1 gælder, at ECB og Europa-Parlamentet skal høres, når der træffes afgørelse på baggrund af forslag fra Kommissionen. Hvis der træffes afgørelse på baggrund af en henstilling fra ECB skal Kommissionen og Europa-Parlamentet desuden høres, hvis der træffes afgørelse under art. 107, stk. 6.

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/ enstemmighed	Andre hørings- beretti- gode EU- instituti- oner eller organer
Art. 133, stk. 7	Udvidelse af området for art. 133, stk. 1 - 4 til også at omfatte internationale forhandlinger og aftaler om intellektuel ejendomsret, for så vidt de ikke er omfattet af 133, stk. 5	Enstemmighed (»Nice«)	
Art. 137, stk. 1, litra c), d), f) og g) ¹⁶	Arbejdsmarkedspolitik - vedtagelser på fem specifikke områder	Enstemmighed jvf. art. 137, stk. 2 litra b) 2. afsnit	ØSU, Regionsudvalget
Art. 157, stk. 3	Industri - Specifikke foranstaltninger til støtte for udvikling af konkurrenceevne	Enstemmighed	ØSU
Art. 159	Særlige aktioner til fremme af økonomisk og social samhørighed	Enstemmighed	ØSU, Regionsudvalget
Art. 166, stk. 5	Forskning og teknologisk udvikling - særprogrammer	Kvalificeret flertal	ØSU
Art. 172, 1. afs	Oprettelse af strukturer, der er nødvendige for gennemførelsen af rammeprogram for forskning	Kvalificeret flertal	ØSU
Art. 175, stk. 2	Miljø - vedtagelser vedr. tre specifikke områder (fiskale forhold, fysisk planlægning og valg af energikilder)	Enstemmighed	ØSU, Regionsudvalget
Art. 181 A, stk. 2	Samarbejdsaktioner med tredjelande på det økonomiske, finansielle og tekniske område	Kvalificeret flertal	
Art. 225 A, 1. afs.	Oprettelse af særlige retsinstanter	Enstemmighed	Kommissionen / Domstolen ¹⁷
Art. 225 A, 5. afs.	Fastsættelse af procesreglement for de særlige retsinstanter	Kvalificeret flertal	
Art. 229 A	Tillæggelse af kompetencer til Domstolen til at omfatte fællesskabsretlige industrielle ejendomsrettigheder	Enstemmighed	
Art. 245, 2. afs.	Domstolen, ændringer i Domstolens statut, undtaget er afsnit I	Enstemmighed	Kommissionen/ Domstolen ¹⁸
Art. 247, stk. 3	Revisionsretten, udnævnelse af medlemmer	Kvalificeret flertal (»Nice«)	

¹⁶ Rådet kan med enstemmighed og efter høring af EP beslutte, at art. 251 proceduren skal finde anvendelse på art. 137, stk. 1 litra d), f) og g) jvf. art. 137, stk. 2 litra b) 3. afs.

¹⁷ Ved forslag fremsat af Kommissionen skal Domstolen høres, mens Kommissionen skal høres, såfremt begæringen fremsættes af Domstolen.

¹⁸ Kommissionen skal ikke høres i tilfælde, hvor den selv har fremsat begæringen. I de tilfælde skal Domstolen høres.

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/ enstemmighed	Andre hørings- beretti- ggede EU- instituti- oner eller organer
Art. 266, 3. afs.	Ændring af artikel 4, 11, 12 og 18, stk. 5 i Den Europæiske Investeringsbanks vedtægter	Enstemmighed	Kommis- sionen ¹⁹
Art. 269	Budgettet, bestemmelserne vedr. egne indtægter	Enstemmighed	
Art. 279, stk. 1	Regnskabsregulativer	Enstemmighed ²⁰	Udtalelse fra Revisi- onsretten
Art. 299, stk. 2	Azorerne, Madeira og De Kanariske øer. Betingelser for anvendelse af trak- taten	Kvalificeret flertal	
Protokol 21, art. 6	Konvergenskriterierne	Enstemmighed	EMI eller ECB Det Mone- tære Ud- valg/ Det Økonomi- ske og Fi- nansielle Udvalg

¹⁹ Kommissionen skal ikke høres i tilfælde, hvor den selv har fremsat begæringen.

²⁰ Efter 1. januar 2007 træffes afgørelse med kvalificeret flertal jvf. art. 279, stk. litra b).

3. Områder i TEF hvor samarbejdsproceduren anvendes (artikel 252 EF)

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/ enstemmighed	Andre hø- ringsberetti- gede EU- institutioner eller organer
Art. 99, stk. 5	Bestemmelser for den multilaterale overvågning af medlemsstaternes økonomiske politik	Kvalificeret flertal	
Art. 102, stk. 2	Økonomisk politik. Forbud mod ikke- tilsynsmæssigt begrundet adgang for offentlige myndigheder til finansielle institutioner	Kvalificeret flertal	
Art. 103, stk. 2	Økonomisk politik. Forbud mod at ECB, nationalbankerne eller Fællesskabet yder kreditfaciliteter	Kvalificeret flertal	
Artikel 106, stk. 2	Monetær politik. Mønternes pålydende værdi og tekniske specifikationer	Kvalificeret flertal	ECB

4. Områder i TEF hvor EP afgiver samstemmende udtalelse (jvf. art. 192)

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/ enstemmighed	Andre hø- ringsberetti- gede EU- institutioner eller organer
Art. 11, stk. 2	Bemyndigelse af medlemsstater til at indføre forstærket samarbejde - såfremt samarbejdet vedrører områder under art. 251	Kvalificeret flertal	
Art. 105, stk. 6	Monetær politik. Overdragelse af opgaver til ECB vedr. tilsyn med finansielle institutioner	Enstemmighed	ECB
Art. 107, stk. 5	Monetær politik Ændringer i ESCB-statut	Enstemmighed/ kvalificeret flertal ²¹	ECB / Kom- missionen ²²
Art. 161, 1. afs	Strukturfondene, fastsættelse af opgaver, mål og indretning	Enstemmighed ²³ (»Nice«)	ØSU og Re- gionsudvalget
Art. 190, stk. 4, 2. afs.	Forskrifter for direkte valg til EP	Enstemmighed	
Art. 300, stk. 3	Aftaler indgået med andre stater i henhold til art. 310 samt aftaler, der etablerer institutionel ramme eller har budgetmæssige virkninger	Kvalificeret flertal - bortset fra de i art. 300 stk. 2 nævnte tilfælde	
Art. 7 EU	Fastslå at medlemsstat groft og vedvarende krænker menneskerettighederne	Enstemmighed	

²¹ Der træffes afgørelse med kvalificeret flertal efter henstilling fra ECB, mens der træffes afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen.

²² Kommissionen skal høres, når der træffes afgørelse på baggrund af en henstilling fra ECB, mens ECB skal høres, når der træffes afgørelse på baggrund af forslag fra Kommissionen.

²³ Fra 1. januar 2007 træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal, forudsat at en række betingelser er opfyldt jvf. art. 161, 3. afs.

5. Artikler med andre procedurer

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/enstemmighed	Andre høringsberettigede EU-institutioner eller organer
Art. 14, stk. 3	Foranstaltninger med henblik på gradvis oprettelse af det Indre Marked	Kvalificeret flertal	
Art. 26	Toldsatserne	Kvalificeret flertal	
Art. 45	Virksomhed forbundet med udøvelse af offentlig myndighed	Kvalificeret flertal	
Art. 49	Anvendelse af reglerne vedrørende tjenesteydelser på tredjelandsskatsborgere bosat i EU	Kvalificeret flertal	
Art. 57, stk. 2	Foranstaltninger vedr. kapitalbevægelser til og fra tredjelande	Kvalificeret flertal	
Art. 57, stk. 2	Foranstaltninger vedr. kapitalbevægelser til og fra tredjelande	Enstemmighed ved foranstaltninger, der er et tilbageskridt i fællesskabslovgivningen	
Art. 59	Beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med kapitalbevægelser til og fra tredjelande	Kvalificeret flertal	ECB
Art. 60, stk. 1	Art. 301 tilfælde	Kvalificeret flertal	
Art. 60, stk. 2	Ophævelse/ændring af en medlemsstats ensidige foranstaltninger overfor et tredjeland	Kvalificeret flertal	Underretning til EP
Art. 64, stk. 2	Ved nødsituation i form af pludselig tilstrømning af tredjelandsskatsborgere	Kvalificeret flertal (midlertidige foranstaltninger af højst 6 måneders varighed)	
Art. 75, stk. 3	Afskaffelse af forskelsbehandling inden for transportområdet	Kvalificeret flertal	ØSU
Art. 87, stk. 3 litra e	Andre former for statsstøtte, som er foreneligt med fællesmarkedet	Kvalificeret flertal	
Art. 88, stk. 2	Rådet kan på begæring fra en medlemsstat beslutte at en af denne stat ydet eller planlagt støtte er foreneligt med Fællesmarkedet	Enstemmighed	
Art. 92	Fritagelse af diverse afgifter og ydelser efter forhåndsgodkendelse fra Rådet	Kvalificeret flertal	
Art. 96	Udstedelse af direktiver til fjernelse af konkurrencefordrejning i forbindelse med bestående forskelle i medlemsstaternes lovgivning eller administrativt fastsatte regler	Kvalificeret flertal	
Art. 99, stk. 2	Henstilling ²⁴ om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og fællesskabets økonomiske politikker	Kvalificeret flertal	

²⁴ Rådet vedtager denne henstilling på baggrund af konklusioner drøftet i Det Europæiske Råd.

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/enstemmighed	Andre høringsberettigede EU-institutioner eller organer
Art. 99, stk. 4	Henstilling ²⁵ til enkelte medlemsstater, hvis økonomiske politik ikke er i overensstemmelse med art. 99, stk. 2 eller i risiko for at bringe Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde i fare	Kvalificeret flertal	
Art. 100, stk. 1	Foranstaltninger afpasset efter den økonomiske situation, navnlig ved forsyningsvanskeligheder af visse produkter	Kvalificeret flertal (»Nice«)	
Art. 100, stk. 2	Finansiell støtte til medlemsstater i tilfælde af vanskeligheder eller risiko for sådanne som følge af naturkatastrofer eller usædvanlige begivenheder ²⁶	Kvalificeret flertal (»Nice«)	
Art. 104, stk. 6	Afgørelse om, at der foreligger uforholdsmæssigt stort underskud i en medlemsstat	Kvalificeret flertal	
Art. 104, stk. 7-9 og stk. 11 og 12	Afgørelser og henstillinger til medlemsstater i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud	Kvalificeret flertal ²⁷	
Art. 111, stk. 1, 2. pkt.	Vedtage, ændre eller ophæve centralkurserne for ecuen	Kvalificeret flertal	ECB ²⁸
Art. 111, stk. 2	Udarbejdelse af generelle retningslinjer for valutakurspolitikken i forhold til ikke-fællesskabsvalutaer som nævnt i art. 111, stk. 1	Kvalificeret flertal	ECB ²⁹
Art. 111, stk. 3	Forhandling af aftaler om monetære spørgsmål eller spørgsmål vedrørende valutakursordninger med stater eller internationale organisationer	Kvalificeret flertal	ECB
Art. 111, stk. 4	Fastlæggelse af Fællesskabets fælles holdning i forbindelse med spørgsmål af interesse for Den Økonomiske Monetære Union	Kvalificeret flertal (»Nice«)	ECB
Art. 114, stk. 3	Fastlæggelse af bestemmelser om sammensætningen af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg	Kvalificeret flertal	ECB ³⁰

²⁵ Offentliggørelse af disse henstillinger skal besluttes med kvalificeret flertal i Rådet på baggrund af et forslag fra Kommissionen.

²⁶ Europa Parlamentet skal underrettes af formandskabet.

²⁷ Stemmer afgivet af den berørte medlemsstat medregnes ikke. De øvrige stemmer vægtes i henhold til art. 205, stk. 2 jvf. art. 104, stk. 13.

²⁸ ECB skal høres ved afgørelser truffet på baggrund af forslag fra Kommissionen, men ikke ved afgørelser truffet på grundlag af en henstilling fra ECB. Formandskabet underretter Europa-Parlamentet om enhver vedtagelse, ændring eller ophævelse af centralkurserne for ecuen.

²⁹ ECB skal høres, ved afgørelser truffet på baggrund af henstilling fra Kommissionen, men ikke ved afgørelser truffet på grundlag af en henstilling fra ECB.

³⁰ Formandskabet skal underrette Europa-Parlamentet om den pågældende afgørelse.

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/enstemmighed	Andre høringsberettigede EU-institutioner eller organer
Art. 117, stk. 1	Udnævnelse af formanden for EMI	Fælles overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer på stats- og regeringschefniveau	EP og Rådet
Art. 119, stk. 2	Afgørelse om ydelse af gensidig bistand i tilfælde af vanskeligheder med betalingsbalancen i en medlemsstat	Kvalificeret flertal	
Art. 119, stk. 3	Tilbagekaldelse eller ændring af vilkårene for en bemyndigelse fra Kommissionen til at træffe beskyttelsesforanstaltninger	Kvalificeret flertal	
Art. 120, stk. 3	Beslutning om, at en stat skal ændre, udsætte eller ophæve beskyttelsesforanstaltninger truffet i henhold til art. 120, stk. 1	Kvalificeret flertal	Det Rådgivende Monetære Udvalg ³¹
Art. 121, stk. 2	Vurdering af, hvorvidt de enkelte medlemsstater opfylder betingelserne for indførelse af den fælles valuta	Kvalificeret flertal	EP ³²
Art. 121, stk. 3	Afgørelser vedrørende overgang til tredje fase af Den Monetære og Økonomiske Union	Kvalificeret flertal ³³	
Art. 121, stk. 4	Bekræftelse af, hvilke medlemsstater, der opfylder betingelserne for indførelse af en fælles valuta, såfremt datoen for overgang til tredje fase ikke er fastsat ved udgangen af 1997	Kvalificeret flertal ³⁴	
Art. 122, stk. 1	Afgørelse om dispensation til nogle medlemsstater i forbindelse overgangen til tredje fase	Kvalificeret flertal	
Art. 122, stk. 2	Ophævelse af dispensation	Kvalificeret flertal ³⁵	EP
Art. 123, stk. 4, 1. pkt.	Afgørelse om omregningskurser	Enstemmighed ³⁶	ECB
Art. 123, stk. 4, 2. pkt.	Andre foranstaltninger, som er nødvendige for en hurtig indførelse af ecuen	Kvalificeret flertal ³⁷ (»Nice«)	ECB

³¹ Ydermere skal Kommissionen komme med en udtalelse.

³² Proceduren minder om høringsproceduren, men der er en række facetter, som gør, at den alligevel er medtaget her. For det første træffes beslutningen på grundlag af en række beretninger fra EMI og efter indstilling fra Kommissionen. For det andet skal Rådet anbefale sine konklusioner til Det Europæiske Råd.

³³ I Det Europæiske Råd.

³⁴ I Det Europæiske Råd.

³⁵ I Det Europæiske Råd.

³⁶ Kun blandt medlemsstater uden dispensation

³⁷ Kvalificeret flertal defineres som 2/3 af stemmerne afgivet af medlemsstater uden dispensation jvf. art. 122, stk. 5, 2. pkt.

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/ enstemmighed	Andre hø- ringsbe- rettede EU- instituti- oner eller organer
Art. 123, stk. 5	Beslutning om kurs for ecuen i forbindelse med ophævelse af dispensation samt øvrige foranstaltninger	Enstemmighed ³⁸	ECB
Art. 128, stk. 4	Vedtagelse om at rette henvendelse til en medlemsstat i forbindelse med retningslinjerne for beskæftigelse	Kvalificeret flertal	
Art. 132, stk. 1	Harmonisering af støtteordninger i forbindelse med eksport til 3. lande	Kvalificeret flertal	
Art. 133, stk. 1 - 4	Fastlæggelse af Den Fælles Handelspolitik	Kvalificeret flertal (»Nice«)	
Art. 133, stk. 5, 2. pkt.	Handelspolitik. Inkludering af tjenesteydelser og handelsrettede aspekter af intellektuel ejendomsret	Enstemmighed (»Nice«)	
133, stk. 5, 3. pkt.	Indgåelse og forhandling af aftaler af horisontal karakter, for så vidt de angår de i art. 133, stk. 5, 2. pkt. eller de i art. 133, stk. 6, 2. pkt. opregnede forhold	Enstemmighed (»Nice«)	
Art. 139, stk. 2, 2. afs.	Aftaler mellem arbejdsmarkedets parter og Fællesskabet	Kvalificeret flertal ³⁹	
149, stk. 4, 2. afs.	Vedtagelse af henstillinger inden for uddannelsesforhold	Kvalificeret flertal	
Art. 151, stk. 5, 2. afs.	Vedtagelse af henstillinger på kultur området	Enstemmighed	
Art. 152, stk. 4, 2. afs.	Vedtagelse af henstillinger på området for folkesundhed	Kvalificeret flertal	
Art. 170, 2. afs.	Indgåelse af aftaler med tredjelande om samarbejde vedrørende forskning og teknologisk udvikling m.m.	Kvalificeret flertal/ enstemmighed ⁴⁰	
Art. 174, stk. 4	Aftaler om miljø samarbejde mellem Fællesskabet og tredjelande	Kvalificeret flertal/ enstemmighed ⁴¹	
Art. 181	Indgåelse af aftaler med tredjelande om samarbejde vedrørende udviklingsarbejde	Kvalificeret flertal/ enstemmighed ⁴²	
Art. 187	Vedtagelse af retningslinjer og fremgangsmåde i forhold til en række lande og territoriers associering med Fællesskabet	Enstemmighed	

³⁸ Blandt medlemsstaterne uden dispensation og den berørte medlemsstat.

³⁹ Undtagen på områder, der efter art. 137, stk. 2 kræver enstemmighed, her træffes følgelig afgørelse ved enstemmighed.

⁴⁰ Skal vedtages efter fremgangsmåden i art. 300.

⁴¹ Skal vedtages efter fremgangsmåden i art. 300.

⁴² Skal vedtages efter fremgangsmåden i art. 300.

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/enstemmighed	Andre høringsberettigede EU-institutioner eller organer
Art. 190, stk. 5, pkt.	Godkendelse af MEP'ernes statut	Kvalificeret flertal/Enstemmighed ⁴³ (»Nice«)	Kommis-sionen
Art. 195, stk. 4	Fastsættelse af Ombudsmandens statut og de alm. betingelser for udøvelsen af hvervet	Kvalificeret flertal	Kommis-sionen
Art. 207, stk. 2	Udnævnelse af Generalsekretæren og vicegeneralsekretæren	Kvalificeret flertal (»Nice«)	
Art. 210	Fastsættelse af lønninger, godtgørelser m.m.	Kvalificeret flertal	
Art. 213, stk. 1, 2. afs.	Ændring af antallet af medlemmer i Kommissionen	Enstemmighed	
Art. 214, stk. 2	Indstilling og godkendelse af Kommissionens formand ⁴⁴	Kvalificeret flertal (»Nice«)	Godken-des af EP
Art. 215	Udnævnelse af nyt medlem af Kommissionen ved tidlig afgang	Kvalificeret flertal ⁴⁵	
Art. 223	Godkendelse af Domstolens procesreglement	Kvalificeret flertal (»Nice«)	
Art. 224	Godkendelse af procesreglementet for Retten i Første Instans	Kvalificeret flertal (»Nice«)	
Art. 247, stk. 8	Fastsættelse af arbejdsvilkår, vederlag m.m. for Revisionsrettens medlemmer	Kvalificeret flertal	
Art. 248, stk. 4	Godkendelse af Revisionsrettens forretningsorden	Kvalificeret flertal (»Nice«)	
Art. 250, stk. 1	Ændring af forslag fremsat af Kommissionen	Enstemmighed / Kvalificeret flertal ⁴⁶	
Art. 258	Fastsættelse af dagpenge for medlemmerne af ØSU	Kvalificeret flertal	
Art. 259, stk. 1	Udnævnelse af medlemmerne af ØSU	Kvalificeret flertal (»Nice«)	
Art. 263	Udnævnelse af medlemmer og suppleanter i Regionsudvalget	Kvalificeret flertal (»Nice«)	
Art. 272, stk. 3	Vedtagelse af budgetforslag	Kvalificeret flertal	
Art. 272, stk. 5, litra a) og b)	Modificering af enhver af EP's vedtagne ændringer	Kvalificeret flertal	
Art. 272, stk. 9	Forhøjelse af en udgiftssats	Kvalificeret flertal	
Art. 273, 2. afs.	Tilladelse til at afholde udgifter, som overstiger den i art. 273, 1. afsnit nævnte tolvtedel	Kvalificeret flertal	

⁴³ Enstemmighed gælder for alle bestemmelser og betingelser i forbindelse med beskatningsordningen for nuværende og tidligere MEP'er, jvf. art. 190, stk. 5, 2. pkt.

⁴⁴ Indstillingen foretages af Det Europæiske Råd, mens Europa-Parlamentet skal godkende den samlede Kommission.

⁴⁵ Rådet kan dog enstemmigt beslutte, at der ikke skal udnævnes en efterfølger.

⁴⁶ Se i den forbindelse art. 251, stk. 4 og 5.

Artikel	Emne	Kvalificeret flertal/enstemmighed	Andre høringsberettigede EU-institutioner eller organer
Art. 276, stk. 1	Henstilling til EP om meddelelse af decharge til Kommissionen	Kvalificeret flertal	
Art. 283	Vedtagelse af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber	Kvalificeret flertal	
Art. 290	Fastlæggelse af sproglige ordninger for Fællesskabets institutioner	Enstemmighed	
Art. 296, stk. 2	Fastlæggelse af ændringer til den liste, der indeholder de varer, som art. 296, stk. 1, litra b) finder anvendelse på	Enstemmighed	
Art. 301	Hasteforanstaltninger i forbindelse med økonomisk samarbejde med tredje lande	Kvalificeret flertal	
Art. 308	Påkrævet handling for virkeliggørelsen af fællesskabets mål indenfor fællesmarkedets rammer	Enstemmighed	Udtalelse fra EP
Art. 309, stk. 2	Suspension af visse rettigheder i henhold til EF traktaten, når det er fastslået, at en medlemsstat groft og vedvarende har overtrådt principperne i EU traktatens art. 6, stk. 1	Kvalificeret flertal ⁴⁷	
Art. 309, stk. 3	Ændring eller tilbagekaldelse af afgørelser truffet efter art. 309, stk. 2	Kvalificeret flertal ⁴⁸	

⁴⁷ Den pågældende medlemsstats stemmer tælles ikke med i opgørelsen af det kvalificerede flertal jvf. art. 309, stk. 4.

⁴⁸ Den pågældende medlemsstats stemmer tælles ikke med i opgørelsen af det kvalificerede flertal jvf. art. 309, stk. 4.

Artikel 251 EF

(Den fælles beslutningsprocedure)

1. Når der i denne traktat henvises til denne artikel med henblik på vedtagelse af en retsakt, anvendes følgende fremgangsmåde:

2. Kommissionen forelægger Europa-Parlamentet og Rådet et forslag.

Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal efter udtalelse fra Europa-Parlamentet,

- kan hvis det godkender alle ændringer i Europa-Parlamentets udtalelse, vedtage det således ændrede forslag til retsakt
- kan, hvis Europa-Parlamentet ikke foreslår nogen ændringer, vedtage den foreslåede retsakt
- vedtager i alle andre tilfælde en fælles holdning, som det meddeler Europa-Parlamentet. Rådet giver Europa-Parlamentet en udførlig redegørelse for grundene til sin fælles holdning. Kommissionen giver Europa-Parlamentet en udførlig redegørelse for sin holdning.

Hvis Europa-Parlamentet inden for en frist på tre måneder efter meddelelsen

- a) godkender den fælles holdning eller ikke har udtalt sig, anses den pågældende retsakt for vedtaget i overensstemmelse med den fælles holdning
 - b) med absolut flertal blandt sine medlemmer forkaster den fælles holdning, anses den pågældende retsakt for ikke-vedtaget
 - c) med absolut flertal blandt sine medlemmer foreslår ændringer til den fælles holdning, fremsendes den således ændrede tekst til Rådet og til Kommissionen, som afgiver udtalelse om disse ændringer.
3. Godkender Rådet med kvalificeret flertal inden for en frist på tre måneder efter modtagelsen af Europa-Parlamentets ændringer alle disse ændringer, anses den pågældende retsakt for vedtaget i form af den således ændrede fælles holdning; Rådet skal dog træffe enstemmig afgørelse om de ændringer, hvorom Kommissionen har afgivet negativ udtalelse. Hvis Rådet ikke godkender alle ændringerne, indkalder formanden for Rådet efter aftale med formanden for Europa-Parlamentet inden for en frist på seks uger til et møde i Forligsudvalget.
4. Forligsudvalget, der sammensættes af Rådets medlemmer eller deres repræsentanter og et tilsvarende antal repræsentanter fra Europa-Parlamentet, har til opgave at skabe enighed om et fælles udkast, som kan accepteres af et kvalificeret flertal af Rådets medlemmer eller disses repræsentanter og flertallet af Europa-Parlamentets repræsentanter. Kommissionen deltager i Forligsudvalgets arbejde og tager de nødvendige initiativer med sigte på at søge at tilnærme Europa-Parlamentets og Rådets holdninger til hinanden. Ved udførelsen af denne opgave gennemgår Forligsudvalget den fælles holdning på grundlag af Europa-Parlamentets foreslåede ændringer.

5. Hvis Forligsudvalget inden for en frist på seks uger efter indkaldelsen godkender et fælles udkast, har Europa-Parlamentet og Rådet hver især en frist på seks uger fra denne godkendelse til at vedtage den pågældende retsakt i overensstemmelse med det fælles udkast, idet dette skal ske med et kvalificeret flertal for Rådets vedkommende. Godkender en af de to institutioner ikke den foreslåede retsakt inden for denne frist, anses denne for ikke-vedtaget.
6. Godkender Forligsudvalget ikke noget fælles udkast, anses den foreslåede retsakt for ikke-vedtaget.
7. De i denne artikel anførte frister på tre måneder og seks uger forlænges på Europa-Parlamentets eller Rådets initiativ med henholdsvis højst en måned eller højst på to uger.

Artikel 252 EF (Samarbejdsproceduren)

Når der i denne traktat henvises til denne artikel med henblik på vedtagelse af en retsakt, anvendes følgende fremgangsmåde:

- a) Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter udtalelse fra Europa-Parlamentet, fastlægger en fælles holdning.
- b) Rådets fælles holdning meddeles Europa-Parlamentet. Rådet og Kommissionen giver Europa-Parlamentet en udførlig redegørelse for grundene til Rådets fælles holdning samt for Kommissionens holdning.

Hvis Europa-Parlamentet inden for en frist på tre måneder fra denne meddelelse bifalder denne fælles holdning, eller har det ikke afgivet udtalelse inden udløbet af nævnte frist, vedtager Rådet endeligt den pågældende retsakt i overensstemmelse med den fælles holdning.

- c) Europa-Parlamentet kan inden for den i litra b) nævnte frist på tre måneder med absolut flertal blandt sine medlemmer foreslå ændringer til Rådets fælles holdning. Europa-Parlamentet kan ligeledes med samme flertal forkaste Rådets fælles holdning. Resultatet af forhandlingerne fremsendes til Rådet og Kommissionen.

Hvis Europa-Parlamentet har forkastet Rådets fælles holdning, kan Rådet ved en anden behandling kun træffe afgørelse med enstemmighed.

- d) Kommissionen behandler på ny inden for en frist på en måned det forslag, på grundlag af hvilket Rådet har fastlagt sin fælles holdning, under hensyn til de af Europa-Parlamentet foreslåede ændringer.

Kommissionen fremsender til Rådet sammen med sit genbehandlede forslag de ændringsforslag fra Europa-Parlamentet, som den ikke har accepteret, idet den afgiver udtalelse om disse. Rådet kan med enstemmighed vedtage disse ændringer.

- e) Rådet vedtager med kvalificeret flertal det af Kommissionen genbehandlede forslag.
- f) Rådet kan kun med enstemmighed ændre det af Kommissionen genbehandlede forslag.
- g) I de tilfælde, der er omhandlet i litra c), d) og e), træffer Rådet afgørelse inden for en frist på tre måneder. Hvis en afgørelse ikke træffes inde for denne frist, anses Kommissionens forslag ikke for vedtaget.
- h) De i litra b) og f) omhandlede frister kan forlænges med højst en måned ved fælles overenskomst mellem Rådet og Europa-Parlamentet.

EUROPA-PARLAMENTET

RÅDET

KOMMISSIONEN

FÆLLES ERKLÆRING OM DEN PRAKTISKE GENNEMFØRELSE AF DEN NYE FÆLLES BESLUTNINGSPROCEDURE (ARTIKEL 251 I TRAKTATEN OM OPRETTELSE AF DET EUROPÆISKE FÆLLES- SKAB) (1999/C 148/01)

PRÆAMBEL

Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, i det følgende benævnt »institutionerne«, konstaterer, at den nuværende praksis med kontakter mellem Rådets formandskab, Kommissionen og formændene for Parlamentets udvalg og/eller Parlamentets ordførere og mellem forligsudvalgets to formænd har vist sig at fungere. Institutionerne bekræfter, at denne praksis bør udvikles i alle faser af den fælles beslutningsprocedure. Institutionerne forpligter sig til at gennemgå deres arbejdsmetoder med henblik på effektivt at udnytte alle de muligheder, der ligger i den nye fælles beslutningsprocedure.

Institutionerne tager de nødvendige skridt til at fremme den gensidige information om arbejdet under den fælles beslutningsprocedure under overholdelse af deres respektive forretningsordener.

I. FØRSTEBEHANDLING

1. Institutionerne samarbejder loyalt med henblik på at tilnærme deres holdninger mest muligt til hinanden, således at retsaken så vidt muligt kan vedtages ved førstebehandlingen.
2. Med henblik på en logisk og samordnet afvikling af arbejdet under førstebehandlingen i Europa-Parlamentet og i Rådet sørger institutionerne for, så vidt muligt, at samordne deres respektive tidsplaner. De etablerer de nødvendige kontakter med henblik på at følge udviklingen i arbejdet og undersøge, hvorvidt de er overensstemmende.
3. Kommissionen støtter sådanne kontakter og udøver sin initiativret konstruktivt for at fremme en tilnærmelse mellem Rådets og Europa-Parlamentets holdninger under overholdelse af den interinstitutionelle ligevægt og den rolle, som traktaten giver den.

II. ANDENBEHANDLING

1. Rådet redegør i sin begrundelse så klart som muligt for grundene til sin fælles holdning. Europa-Parlamentet tager under andenbehandlingen mest muligt hensyn til denne begrundelse og til Kommissionens udtalelse.

2. Der kan etableres passende kontakter med henblik på en bedre forståelse af de respektive holdninger og for at gøre det muligt at afslutte lovgivningsproceduren hurtigst muligt.
3. Kommissionen støtter sådanne kontakter og afgiver sin udtalelse med henblik på at fremme en tilnærmelse af Rådets og Europa-Parlamentets holdninger under overholdelse af den interinstitutionelle ligevægt og den rolle, som traktaten giver den.

III. FORLIGSPROCEDURE

1. Forligsudvalget indkaldes af formanden for Rådet efter aftale med formanden for Europa-Parlamentet og under overholdelse af traktatens bestemmelser.
2. Kommissionen deltager i forligsudvalgets arbejde og tager de nødvendige initiativer til at tilnærme Europa-Parlamentets og Rådets holdninger til hinanden. Disse initiativer kan bl.a. bestå i at udarbejde udkast til kompromistekster på grundlag af Rådets og Europa-Parlamentets holdninger og under overholdelse af den rolle, som traktaten giver Kommissionen.
3. Formandskabet for forligsudvalget udøves i fællesskab af formanden for Europa-Parlamentet og formanden for Rådet.

Forligsudvalgets møder ledes på skift af en af de to formænd.

Datoerne for forligsudvalgets møder samt dagsordenen for møderne fastsættes efter fælles aftale mellem de to formænd. Kommissionen høres om de påtænkte datoer. Europa-Parlamentet og Rådet afsætter passende vejledende datoer til forligsarbejde og underretter Kommissionen herom.

Under overholdelse af traktatens bestemmelser om frister tager Europa-Parlamentet og Rådet så vidt muligt hensyn til tidsplanerne, herunder institutionernes mødefrie perioder og valg til Europa-Parlamentet. Afbrydelser i arbejdet bør under alle omstændigheder være så korte som muligt.

Forligsudvalgets møder afholdes på skift i Europa-Parlamentet og i Rådet.

4. Forligsudvalget arbejder på grundlag af Kommissionens forslag, Rådets fælles holdning, de af Europa-Parlamentet foreslåede ændringer, Kommissionens udtalelse om Europa-Parlamentets ændringsforslag og et fælles arbejdsdokument for Europa-Parlamentets og Rådets delegationer. Kommissionen forelægger som hovedregel sin udtalelse inden to uger efter den officielle modtagelse af resultatet af Europa-Parlamentets afstemning og senest inden indledningen af forligsudvalgets arbejde.

5. Formændene kan forelægge tekster for forligsudvalget til godkendelse.

6. Enkeltheder vedrørende afstemninger og eventuelle stemmeforklaringer i hver af de to delegationer til forligsudvalget meddeles udvalget.

7. Når forligsudvalget er nået til enighed om det fælles udkast, konstateres dette enten på et møde i forligsudvalget eller senere ved en brevveksling mellem de to formænd. En kopi af disse breve sendes til Kommissionen.

8. Når forligsudvalget til enighed om et fælles udkast, forelægges det efter en juridisk-sproglig gennemgang for formændene til godkendelse.

9. Formændene fremsender det således godkendte fælles udkast til Europa-Parlamentets formand og til Rådets formand med en skrivelse undertegnet af begge. Kan forligsudvalget ikke nå til enighed om et fælles udkast, underretter de to formænd Europa-Parlamentets formand og Rådets formand herom med en skrivelse undertegnet af begge. Disse skrivelser fungerer som protokol. Kopi af skrivelserne sendes til Kommissionen til orientering.

10. Forligsudvalgets sekretariat varetages i fællesskab af Rådets og Europa-Parlamentets generalsekretariater i samarbejde med Kommissionens generalsekretariat.

IV. GENERELLE BESTEMMELSER

1. Finder Europa-Parlamentet eller Rådet det absolut nødvendigt at forlænge de frister, der er fastsat i artikel 251 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, underretter de formanden for den anden institution og Kommissionen.

2. Færdiggørelsen af teksterne sker i snævert samarbejde og efter fælles aftale mellem Europa-Parlamentets og Rådets juridiske sprogeksperter.

3. Når Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget retsakt efter den fælles beslutningsprocedure, undertegnes den af Europa-Parlamentets formand og af Rådets formand samt af de to institutioners generalsekretærer.

Den således undertegnede tekst fremsendes til offentliggørelse i EF-Tidende om muligt inden for en frist på højst en måned og under alle omstændigheder så hurtigt som muligt.

4. Opdager en af institutionerne en materiel fejl i en tekst (eller i en af de sproglige udgaver), underretter den straks de øvrige institutioner. Vedrører denne fejl en endnu ikke vedtaget retsakt, udarbejder Europa-Parlamentets og Rådets juridiske sprogeksperter i snævert samarbejde det nødvendige korrigerendum. Vedrører fejlen en allerede vedtaget eller eventuelt allerede offentliggjort retsakt, vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter fælles aftale en berigtigelse udarbejdet i overensstemmelse med deres respektive procedurer.

Udfærdiget i Strasbourg, den 4. maj 1999.

Rammeaftale EP/Kommissionen C5-0349/2000

Rammeaftale om forbindelserne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen

Europa-Parlamentet og Kommissionen har –

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union,

under henvisning til de redegørelser, Kommissionens formand har afgivet i Europa-Parlamentet siden maj 1999,

under henvisning til de skriftlige og mundtlige redegørelser, de enkelte indstillede kommissærer afgav i forbindelse med høringerne i Europa-Parlamentets udvalg, og de respektive udvalgsformænds bedømmelser af kandidaterne efter høringerne,

under henvisning til den indstillede kommissionsformands redegørelse for Formandskonferencen den 7. september 1999,

under henvisning til den indstillede Kommissions program, der blev forelagt den 14. september 1999 af den indstillede kommissionsformand,

under henvisning til Europa-Parlamentets afgørelse af 15. september 1999, hvori det godkender, at Prodi udnævnes til formand for Kommissionen, og at Kommissionen udnævnes for den resterende periode indtil den 22. januar 2000 og for perioden fra den 23. januar 2000 til den 22. januar 2005,

under henvisning til EF-traktatens artikel 214,

under henvisning til Europa-Parlamentets forretningsorden, særlig artikel 32 og 33, og ud fra følgende betragtninger:

traktaten om Den Europæiske Union har som ét af sine mål at styrke den demokratiske legitimitet i Unionens beslutningsproces;

Europa-Parlamentets godkendelse af Kommissionen illustrerer det gensidige tillidsforhold, som bør knytte de to institutioner sammen under hele valgperioden;

nærværende rammeaftale berører hverken Europa-Parlamentets eller Kommissionens opgaver og beføjelser, men sigter på en bedre udøvelse af disse inden for den fælles institutionelle ramme, som bygger på artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union.

VEDTAGET FØLGENDE AFTALE:

Generelle principper

Med det formål at tilpasse den adfærdskodeks, der blev vedtaget i 1990 og ændret i 1995, vedtager de to institutioner nedennævnte foranstaltninger med henblik på at styrke Kommissionens ansvar og legitimitet, udvide den konstruktive dialog og det politiske samarbejde, forbedre informa-

tionsstrømmen og høre og orientere Europa-Parlamentet om de administrative reformer af Kommissionen. De godkender ligeledes en række særlige gennemførelsesforanstaltninger i) om lovgivningsprocessen, ii) om internationale aftaler og udvidelsen og iii) om fremsendelse af dokumenter og fortrolige oplysninger fra Kommissionen. Disse gennemførelsesbestemmelser er vedføjet denne rammeaftale.

Udvidelse af den konstruktive dialog og det politiske samarbejde

Kommissionens formand eller en næstformand forpligter sig til hvert halve år at give Formandskonferencen en vurdering af de store linjer i den politiske gennemførelse af arbejdsprogrammet for det indeværende år samt en eventuel ajourføring heraf som følge af aktuelle og vigtige politiske begivenheder.

Kommissionen aflægger fortsat regelmæssigt beretning om reaktionerne på Europa-Parlamentets anmodninger. Disse oplysninger fremlægges mindst hvert kvartal.

Kommissionen tager hensyn til alle anmodninger fra Europa-Parlamentet i henhold til EF-traktatens artikel 192 om fremsættelse af forslag til retsakter og forpligter sig til i det ansvarlige parlamentsudvalg og eventuelt under ét af Europa-Parlamentets plenarmøder at give et hurtigt og tilstrækkeligt detaljeret svar på sådanne anmodninger.

Kommissionen forpligter sig til i sin udtalelse til Rådet i henhold til EF-traktatens artikel 251 om Europa-Parlamentets ændringer af forslag til retsakter at tage størst muligt hensyn til de ændringer, der vedtages under andenbehandling. Hvis den af vigtige årsager og efter at have behandlet sagen som kollegium vedtager ikke at overtage eller godkende sådanne ændringer, afgiver den forklaring herom over for Europa-Parlamentet eller på det næste møde i dets ansvarlige udvalg.

Kommissionen sørger så vidt muligt for, at Europa-Parlamentet orienteres om og inddrages fuldt ud i forberedelsen og afviklingen af regeringskonferencer.

Enhver ny Kommission forelægger så hurtigt som muligt sit politiske program med alle de retningslinjer, der er foreslået for mandatperioden, og etablerer en dialog med Europa-Parlamentet.

Kommissionen forelægger regelmæssigt Europa-Parlamentet beretninger om gennemførelsen af budgettet. Europa-Parlamentet forpligter sig til at behandle disse beretninger i dets ansvarlige udvalg.

Politisk ansvar

Uden at princippet om Kommissionen som kollegium derved berøres, påtager hvert enkelt medlem af Kommissionen sig det politiske ansvar for aktioner på det område, som han/hun har ansvaret for.

Kommissionen accepterer, at Kommissionens formand i de tilfælde, hvor Europa-Parlamentet udtrykker mistillid til en kommissær (med forbehold af den politiske støtte til et sådant synspunkts indhold og form) seriøst overvejer, om han/hun bør anmode den pågældende kommissær om at træde tilbage.

Kommissionens formand underretter straks Europa-Parlamentet om alle afgørelser om fordelingen af ansvarsområder blandt medlemmerne af Kommissionen. I tilfælde af væsentlige ændringer i forbindelse med en kommissær (f.eks. tildeling af en helt ny portefølje eller et vigtigt nyt ansvarsområde) skal den pågældende kommissær give møde for det ansvarlige udvalg i Europa-Parlamentet.

Informationsstrømmen

Kommissionen orienterer rettidigt og fuldt ud Europa-Parlamentet om sine forslag og initiativer på lovgivnings- og budgetområdet samt, i det omfang det er muligt, om forslag og initiativer på områderne fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og frihed, sikkerhed og retfærdighed.

På alle de områder, hvor Europa-Parlamentet deltager i lovgivningen eller som en del af budgetmyndigheden orienteres det på samme måde som Rådet på alle stadier i lovgivnings- og budgetproceduren.

Kommissionen offentliggør ikke lovgivningsinitiativer eller andre vigtige initiativer eller beslutninger, inden den skriftligt har orienteret Europa-Parlamentet herom, og i forbindelse med vigtige politiske spørgsmål foreslår den efter aftale med Europa-Parlamentet at orientere det:

- enten på plenarmødet under en mødeperiode i Europa-Parlamentet
- eller i Formandskonferencen, som i dette tilfælde er åben for alle Europa-Parlamentets medlemmer
- eller ved på passende måde at orientere de ansvarlige udvalgs formænd, som kan indkalde til et møde i det pågældende udvalg.

Fortrolige oplysninger behandles efter de særlige bestemmelser herom i bilag III.

Hver enkelt kommissær sørger for, at der regelmæssigt og direkte udveksles oplysninger mellem kommissæren og formanden for det pågældende udvalg.

Kommissionen gør alt, hvad der står i dens magt for, at Europa-Parlamentet orienteres hurtigt og fuldt ud på alle stadier i forberedelsen af, forhandlingerne om og indgåelsen af internationale aftaler, således at den kan tage hensyn til Europa-Parlamentets holdninger, jvf. bestemmelserne i bilag II.

Under udøvelsen af de beføjelser, som traktaten giver den vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt retlige og indre anliggender, træffer Kommissionen foranstaltninger med henblik på at styrke Europa-Parlamentets deltagelse på disse områder, således at den i bedst muligt omfang kan tage hensyn til Europa-Parlamentets holdninger.

I forbindelse med den årlige decharge, jvf. EF-traktatens artikel 276, enes Europa-Parlamentet og Kommissionen om, at Kommissionen fremsender alle de oplysninger, der er nødvendige for at kontrollere gennemførelsen af budgettet for det pågældende år, som formanden for det parlamentsudvalg, der i henhold til bilag VI i Europa-Parlamentets forretningsorden har dechargeproceduren som sagsområde, anmoder om med henblik herpå.

Fremkommer der nye elementer vedrørende tidligere år, for hvilke der allerede er givet decharge, fremsender Kommissionen alle nødvendige oplysninger i forbindelse hermed med henblik på at nå frem til en løsning, der kan accepteres af begge parter.

Kommer et internt kommissionsdokument – som Europa-Parlamentet ikke er blevet orienteret om i medfør af artikel 13 i denne aftale – i omløb uden for institutionerne, kan Europa-Parlamentets formand anmode om straks at få tilsendt dette dokument, så det kan blive videregivet til de medlemmer, der måtte anmode derom.

Afvikling af Europa-Parlamentets arbejde

Generelt sørger Kommissionen for, at den ansvarlige kommissær, når Europa-Parlamentet anmoder om det, er til stede på plenarmøderne til behandlingen af de punkter på dagsordenen, der falder ind under hans/hendes ansvarsområde.

For at sikre at kommissærerne er til stede, forpligter Europa-Parlamentet sig til så vidt muligt at holde fast ved de endelige forslag til dagsorden.

Ændrer Europa-Parlamentet sit forslag til dagsorden efter Formandskonferencens vedtagelse af det endelige forslag til dagsorden for en mødeperiode, eller ændrer det rækkefølgen af punkterne på dagsordenen for en mødeperiode, gør Kommissionen sit bedste for at sikre, at den ansvarlige kommissær kan være til stede.

Kommissionen kan foreslå opførelse af punkter på dagsordenen, men ikke efter Formandskonferencens vedtagelse af det endelige forslag til dagsorden for en mødeperiode. Europa-Parlamentet tager størst muligt hensyn til disse forslag.

Anmodninger fra kommissærer om at afgive en redegørelse på plenarmødet i henhold til artikel 37 i Europa-Parlamentets forretningsorden opføres, så vidt muligt på dagsordenen for den følgende mødeperiode.

Generelt er den kommissær, der er ansvarlig for et punkt, der behandles i et parlamentsudvalg, til stede på det pågældende møde, når han/hun indbydes hertil.

Ethvert medlem af Kommissionen vil blive hørt, hvis han/hun anmoder om det.

Anmodes der ikke udtrykkeligt om, at et medlem af Kommissionen skal være til stede på et parlamentsudvalgsmøde, sørger Kommissionen for, at den er repræsenteret af en højt indplaceret kompetent tjenestemand.

Administrative reformer

Kommissionen fastlægger de relevante kanaler, hvorved den kan orientere Europa-Parlamentet og føre en regelmæssig konstruktiv dialog med det om den igangværende administrative reform af Kommissionen.

Enhver adfærdskodeks for kommissærerne sendes straks til Europa-Parlamentet. Gennemførelsen heraf undersøges regelmæssigt.

Afsluttende bestemmelser

Europa-Parlamentet og Kommissionen forpligter sig til at udbygge deres samarbejde på informations- og kommunikationsområdet. De kan samordne deres respektive aktiviteter i Den Interinstitutionelle Arbejdsgruppe om Information og Kommunikation. I den forbindelse kan de fastlægge fælles aktioner med henblik på i højere grad at bevidstgøre borgerne, og de sørger for en forsvarlig koordinering af deres aktiviteter på informationsområdet under behørig hensyntagen til den enkelte institutions selvstændighed og særlige rolle.

De to institutioner vurderer med mellemrum gennemførelsen af denne rammeaftale.

Alle nærmere bestemmelser vil blive behandlet i bilagene.

Udfærdiget i Strasbourg, den 5. juli 2000

På Europa-Parlamentets vegne

Nicole Fontaine

Formand

På Kommissionens vegne

Romano Prodi

Formand

BILAG I: Særlig aftale om lovgivningsprocessen

Som led i gennemførelsen af den ovenstående aftale og ud fra erfaringerne med de to adfærdskodekser mellem Kommissionen og Europa-Parlamentet fra 1990 og 1995⁴⁹ har de to institutioner aftalt følgende særlige bestemmelser om håndteringen af lovgivningsprocessen.

Planlægning af lovgivningsarbejdet og det årlige lovgivningsprogram

Ved udarbejdelsen af det årlige lovgivningsprogram tager Kommissionen størst muligt hensyn til de retningslinjer, Europa-Parlamentet foreslår. Den forelægger dette program så betids, at der kan gennemføres en bred offentlig debat om indholdet. Den giver så mange oplysninger om de præcise planer for hvert enkelt punkt i programmet, at Europa-Parlamentet kan tage hensyn hertil ved sin egen planlægning af lovgivningsarbejdet. Kommissionen underretter hurtigst muligt Arbejdsgruppen vedrørende Interinstitutionel Samordning, når der opstår forsinkelser i forbindelse med forelæggelsen af et bestemt forslag eller dokument fra det vedtagne program, uden at dette dog berører Kommissionens beføjelser.

Valg af retsgrundlag

Kommissionen forpligter sig til at underrette Europa-Parlamentet samtidig med Rådet om ethvert forslag, som ændrer retsgrundlaget under beslutningsprocedurerne.

Kommissionen tager, så vidt det overhovedet er muligt hensyn til enhver ændring af retsgrundlaget for dens forslag, som fremgår af Europa-Parlamentets ændringsforslag. Kommissionen forpligter sig til at give en detaljeret begrundelse for sin holdning.

Generelle lovgivningsprocedurer

Kommissionen og Europa-Parlamentet sørger for nøje overholdelse af den fælles erklæring om den praktiske gennemførelse af den nye fælles beslutningsprocedure (EF-traktatens artikel 251), der blev undertegnet af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 5. maj 1999.⁵⁰

Kommissionen holder løbende Europa-Parlamentets kompetente udvalg underrettet om de vigtigste tendenser i drøftelserne i Rådets organer, navnlig når de afviger fra det oprindelige forslag; den fremsender ligeledes enhver ændring, som den foretager heraf, og som måtte danne grundlag for Rådets videre drøftelser. Kommissionen underretter snarest muligt Europa-Parlamentet om de af Rådet foretagne ændringer af dens forslag, som den stiller sig positivt til.

Andre lovgivningsprocedurer end den fælles beslutningsprocedure:

Kommissionen sørger for rettidigt at minde Rådets organer om, at de ikke må indgå en politisk aftale om dens forslag, så længe Europa-Parlamentet ikke har afgivet udtalelse. Den anmoder om, at forhandlingerne afsluttes på ministerniveau, når medlemmerne af Rådet har haft en rimelig frist til at behandle Europa-Parlamentets udtalelse.

⁴⁹ EFT C 89 af 10.4.1995, s. 68.

⁵⁰ EFT C 279 af 1.10.1999, s. 230.

Kommissionen sørger for, at Rådet overholder Domstolens principper for fornyet høring af Europa-Parlamentet i tilfælde, hvor Rådet foretager en væsentlig ændring af et kommissionsforslag. Kommissionen underretter Europa-Parlamentet om en eventuel påmindelse til Rådet om fornyet høring.

Kommissionen forpligter sig til i givet fald at tage et forslag til retsakt tilbage, som Europa-Parlamentet har forkastet. Hvis Kommissionen af vægtige grunde og efter en behandling i kollegiet beslutter at fastholde forslaget, begrundes den dette i en redegørelse i Europa-Parlamentet.

Med henblik på at forbedre planlægningen af lovgivningsarbejdet forpligter Europa-Parlamentet sig til:

- så vidt muligt at vælge ordførere om de kommende forslag, så snart lovgivningsprogrammet er vedtaget,
- at give behandlingen af anmodninger om fornyet høring absolut prioritet, hvis alle de nødvendige oplysninger er blevet fremsendt,
- ved planlægningen af sit arbejde at tage hensyn til de prioriteringer, Kommissionen og Rådet har foretaget i deres arbejde,
- at planlægge de lovgivningsmæssige punkter på sine dagsordener og tilpasse disse til det gældende lovgivningsprogram og til de beslutninger herom, det har vedtaget,
- for så vidt det er hensigtsmæssigt i den relevante procedure, at overholde en rimelig frist for sine udtalelser under førstebehandlingen i forbindelse med samrådsproceduren og den fælles beslutningsprocedure eller for udtalelser i forbindelse med høringsproceduren.

Når Domstolen ophæver en retsakt, som dog fortsat har retsvirkning, forpligter Kommissionen sig til ufortøvet at forelægge et ændret forslag til retsakt i overensstemmelse med Domstolens dom.

Kommissionen underretter på forhånd Europa-Parlamentet fuldt ud, når den påtænker at vedtage gennemførelsesforanstaltninger på grundlag af en annulleret retsakt, som fortsat har retsvirkning, for at der kan tages hensyn til Europa-Parlamentets synspunkter.

Kommissionen forpligter sig til at underrette Europa-Parlamentet og Rådet, inden den tager et forslag tilbage.

Kommissionens egne lovgivningsbeføjelser

Kommissionen forpligter sig til at underrette Europa-Parlamentet fuldt ud og i god tid om de retsakter, den vedtager, og som henhører under dens egne lovgivningsbeføjelser.

Gennemførelsesbeføjelser

Gennemførelsen af Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999⁵¹ om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, er omfattet

⁵¹ EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23.

af aftalen mellem Kommissionen og Europa-Parlamentet om de nærmere vilkår for gennemførelsen af ovennævnte afgørelse.⁵²

Europa-Parlamentet og Kommissionen sørger for, at denne aftale nøje overholdes.

Adfærdskodeksen for Kommissionens iværksættelse af strukturpolitikkerne (2000-2006),⁵³ der blev undertegnet den 6. maj 1999, finder fortsat anvendelse på gennemførelsesakter vedrørende strukturfondene.

Kontrol med gennemførelsen af fællesskabsretten

Ud over særberetningerne og årsberetningen om gennemførelsen af fællesskabsretten orienterer Kommissionen efter anmodning fra det kompetente parlamentsudvalg mundtligt Europa-Parlamentet om, hvor langt man er nået i proceduren, lige fra fremsendelsen af den begrundede udtalelse, og hvis der er indledt procedure om manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til direktiver eller om manglende opfyldelse af en domstolsdom, så snart der er fremsendt åbningsskrivelse.

De to institutioner er enige om, at de inden for Arbejdsgruppen vedrørende Interinstitutionel Samordning vil udveksle alle relevante oplysninger om planlægningen af lovgivningsarbejdet og tilrettelæggelsen af lovgivningsprocedurene.

⁵² Europa-Parlamentets beslutning af 17. februar 2000, »Vedtagne tekster», punkt 11.

⁵³ EFT C 279 af 1.10.1999, s. 488.

Liste over regeringens EU-specialudvalg

1. Toldspørgsmål
2. Fødevarer-, Landbrugs- og Fiskerispørgsmål
3. Arbejdsmarkedet og sociale forhold
4. Etablering af tjenesteydelser
5. Økonomisk politik
6. Transportspørgsmål
7. Konkurrenceregler
8. Skatter og Afgifter
9. Handelspolitisk specialudvalg
10. Vækst og Konkurrenseevne
11. Enerkipolitiske spørgsmål
12. Miljø
13. EURATOM-spørgsmål
14. EU's budget og finansielle bestemmelser
15. Europæiske InvesteringsBank
16. Personalespørgsmål i EU
17. Juridiske spørgsmål
18. Forskning
19. Udviklingspolitiske spørgsmål
20. Uddannelse
21. Skibsfartspolitiske spørgsmål
22. Forbrugerbeskyttelse
23. Sundhedsspørgsmål
24. Relationerne mellem EU's institutioner
25. IT og telekommunikation
26. Kulturpolitiske spørgsmål
27. Politimæssigt og retligt samarbejde
28. Asyl- og indvandringssamarbejdet
29. Den finansielle sektor
30. Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD)
31. Beredskabsområdet
32. Embedsmandsudvalget vedr. EU's strukturfonde
33. Fødevarer sikkerhed og dyresundhed

Oplysninger om medlemmerne i de enkelte specialudvalg kan ses på Folketingets EU-Oplysnings hjemmeside: www.euo.dk/fakta/reg/specialudvalg/

Retsakter vedtaget af Rådet i 2004 fordelt på procedurer og politikområder i Traktaten¹⁾

Bemærk, at en retsakt kan vedrøre flere emner, f.eks. transport og miljø, og at den således optræder begge steder.

Celex-klassifikationen ²⁾ / Procedurekode	CNS	AVC	ACC	COD	Andre
01. Generelle, institutionelle og finansielle spørgsmål:					
01.10 Traktaternes principper, mål og opgaver	4		1	2	4
01.20 Generelle bestemmelser					
01.30 Anvendelsesområdet for Traktaten					
01.40 Institutionelle bestemmelser	5			1	91
01.50 Administration og vedtægt	2				9
01.60 Finansielle og budgetmæssige bestemmelser	2			4	1
02. Toldunionen og frie varebevægelser:					
02.05 Generelle spørgsmål					
02.10 Generelle toldregulativer					
02.20 Grundlæggende toldmæssige virkemidler					
02.30 Anvendelse af den fælles toldtarif			5		7
02.40 Særlige toldregulativer (varebevægelser)			5	1	
02.50 Gensidig bistand					
02.60 Retsmidler og sanktioner					
02.70 Internationalt toldsamarbejde	1			1	1
03. Landbrug:					
03.05 Generelle spørgsmål					
03.10 Grundbestemmelser					1
03.20 Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL)	3				1
03.30 Landbrugsstrukturer	8			1	2
03.40 Monetære foranstaltninger					
03.50 Harmonisering af lovgivning og sundhedspolitik	3			5	2
03.60 Produkter omfattet af de fælles markedsordninger	5		1		1
03.70 Produkter, der ikke er omfattet af de fælles markedsordninger					
03.80 Aftaler med tredjelande					1
04. Fiskeri:					
04.05 Generelle spørgsmål, forsyninger og forskning	1				
04.10 Den fælles fiskeripolitik	14		3		13
04.20 Forbindelser med tredjelande	5	1			4
05. Fri bevægelighed for arbejdstagere og socialpolitik:					
05.10 Arbejdstagernes frie bevægelighed				1	1
05.20 Socialpolitik	5	1		6	6

CNS = Høring AVC = Samstemmende udtalelse ACC = Udtalelse fra Europa-Parlamentet
COD = Fælles beslutningstagen

Retsakter vedtaget af Rådet i 2004 fordelt på procedurer og områder i Traktaten

Celex-klassifikationen ²⁾ / Procedurekode	CNS	AVC	ACC	COD	Andre
06. Etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser:				1	
06.10 Principper og betingelser					
06.20 Anvendelse på de forskellige sektorer				2	
06.30 Offentlige kontrakter			1	2	
07. Transportpolitik	2	1		22	3
08. Konkurrencepolitik	2				
09. Skattespørgsmål	12			2	19
10. Økonomisk og monetær politik og frie kapitalbevægelser	7			1	12
11. Forbindelser med tredjelande:					
11.10 Generelle spørgsmål					
11.20 Europæisk politisk samarbejde					1
11.30 Multilaterale forbindelser	9	2		3	5
11.40 Aftaler med tredjelande	13	4	17		27
11.50 Aktiviteter til fordel for lande i forandring	8				7
11.60 Handelspolitik	1		14		42
11.70 Udviklingspolitik			1	4	
12. Energi				3	1
13. Industripolitik og det indre marked:					
13.10 Industripolitik: generelle spørgsmål, programmer, statistik og forskning	2			3	1
13.20 Industripolitik: interventioner inden for de forskellige sektorer	3		2	5	2
13.30 Det indre marked: tilnærmelse af lovgivningen	2			16	1
13.40 Det indre marked: virksomhedspolitik				1	
13.50 Diverse					
13.60 Transeuropæiske net				5	
14. Regionalpolitik og samordning af strukturelle instrumenter	2				
15. Miljø- og forbrugerpolitik samt sundhedsbeskyttelse					
15.10 Miljø	10	1		14	5
15.20 Forbrugerpolitik	2			3	1
15.30 Beskyttelse af sundhed	1			5	
15.40 Beskyttelse af dyr					
16. Videnskab, information, uddannelse og kultur:					
16.10 Videnskab					1
16.20 Formidling af information				3	
16.30 Uddannelse og undervisning	2			3	
16.40 Kultur				1	
17. Virksomheder	3			2	
18. Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	1				
19. Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	10			4	24
20. Borgernes Europa					
I alt	107	10	42	93	302
Retsakter i alt	554				

- 1) Retsakter vedtaget af Rådet eller Rådet og Europa-Parlamentet, der er og offentliggjort i Kommissionens tjenester Celex og EUR-Lex pr. 18/5 2004.
- 2) Følgende emneområder i Celex-klassifikationen er medtaget uden præcisering af underpunkter: 07, 08, 09, 10, 12, 14, 17, 19, 20.

Direktiver vedtaget af Rådet i 2004 fordelt på procedurer og politikområder i Traktaten¹⁾

Bemærk, at en retsakt kan vedrøre flere emner, f.eks. transport og miljø, og at den således optræder begge steder.

Celex-klassifikationen ²⁾ / Procedurekode	CNS	AVC	ACC	COD	Andre
01. Generelle, institutionelle og finansielle spørgsmål:					
01.10 Traktaternes principper, mål og opgaver	1				1
01.20 Generelle bestemmelser					
01.30 Anvendelsesområdet for Traktaten					
01.40 Institutionelle bestemmelser					
01.50 Administration og vedtægt					
01.60 Finansielle og budgetmæssige bestemmelser					
02. Toldunionen og frie varebevægelser:					
02.05 Generelle spørgsmål					
02.10 Generelle toldregulativer					
02.20 Grundlæggende toldmæssige virkemidler					
02.30 Anvendelse af den fælles toldtarif					
02.40 Særlige toldregulativer (varebevægelser)					
02.50 Gensidig bistand					
02.60 Retsmidler og sanktioner					
02.70 Internationalt toldsamarbejde					
03. Landbrug:					
03.05 Generelle spørgsmål					
03.10 Grundbestemmelser					
03.20 Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL)					
03.30 Landbrugsstrukturer					
03.40 Monetære foranstaltninger					
03.50 Harmonisering af lovgivning og sundhedspolitik	2			1	
03.60 Produkter omfattet af de fælles markedsordninger					
03.70 Produkter, der ikke er omfattet af de fælles markedsordninger					
03.80 Aftaler med tredjelande					
04. Fiskeri:					
04.05 Generelle spørgsmål, forsyninger og forskning					
04.10 Den fælles fiskeripolitik					
04.20 Forbindelser med tredjelande					
05. Fri bevægelighed for arbejdstagere og socialpolitik:					
05.10 Arbejdstagernes frie bevægelighed				1	
05.20 Socialpolitik	1			2	

CNS = Høring AVC = Samstemmende udtalelse ACC = Udtalelse fra Europa-Parlamentet
COD = Fælles beslutningstagning

Retsakter vedtaget af Rådet i 2004 fordelt på procedurer og områder i Traktaten

Celex-klassifikationen ²⁾ / Procedurekode	CNS	AVC	ACC	COD	Andre
06. Etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser:					
06.10 Principper og betingelser					
06.20 Anvendelse på de forskellige sektorer				2	
06.30 Offentlige kontrakter				2	
07. Transportpolitik				5	
08. Konkurrencepolitik					
09. Skattespørgsmål	6				
10. Økonomisk og monetær politik og frie kapitalbevægelser					
11. Forbindelser med tredjelande:					
11.10 Generelle spørgsmål					
11.20 Europæisk politisk samarbejde					
11.30 Multilaterale forbindelser				1	
11.40 Aftaler med tredjelande					
11.50 Aktiviteter til fordel for lande i forandring					
11.60 Handelspolitik					
11.70 Udviklingspolitik					
12. Energi	1			2	
13. Industripolitik og det indre marked:					
13.10 Industripolitik: generelle spørgsmål, programmer, statistik og forskning					
13.20 Industripolitik: interventioner inden for de forskellige sektorer					
13.30 Det indre marked: tilnærmelse af lovgivningen	2			12	
13.40 Det indre marked: virksomhedspolitik				1	
13.50 Diverse					
13.60 Transeuropæiske net				3	
14. Regionalpolitik og samordning af strukturelle instrumenter					
15. Miljø- og forbrugerpolitik samt sundhedsbeskyttelse					
15.10 Miljø				9	
15.20 Forbrugerpolitik					
15.30 Beskyttelse af sundhed				3	
15.40 Beskyttelse af dyr					
16. Videnskab, information, uddannelse og kultur:					
16.10 Videnskab					
16.20 Formidling af information					
16.30 Uddannelse og undervisning	1				
16.40 Kultur					
17. Virksomheder	1			1	
18. Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik					
19. Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	4			1	1
20. Borgernes Europa					
I alt	16	0	0	35	1
Retsakter i alt	52				

- 1) Retsakter vedtaget af Rådet eller Rådet og Europa-Parlamentet, der er og offentliggjort i Kommissionens tjenester Celex og EUR-Lex pr. 18/5 2004.
- 2) Følgende emneområder i Celex-klassifikationen er medtaget uden præcisering af underpunkter: 07, 08, 09, 10, 12, 14, 17, 19, 20.

Forordninger vedtaget af Rådet i 2004 fordelt på procedurer og politikområder i Traktaten¹⁾

Bemærk, at en retsakt kan vedrøre flere emner, f.eks. transport og miljø, og at den således optræder begge steder.

Celex-klassifikationen ²⁾ / Procedurekode	CNS	AVC	ACC	COD	Andre
01. Generelle, institutionelle og finansielle spørgsmål:					
01.10 Traktaternes principper, mål og opgaver	2		1	1	3
01.20 Generelle bestemmelser					
01.30 Anvendelsesområdet for Traktaten					
01.40 Institutionelle bestemmelser				1	4
01.50 Administration og vedtægt	2				9
01.60 Finansielle og budgetmæssige bestemmelser	1			1	
02. Toldunionen og frie varebevægelser:					
02.05 Generelle spørgsmål					
02.10 Generelle toldregulativer					
02.20 Grundlæggende toldmæssige virkemidler					
02.30 Anvendelse af den fælles toldtarif			5		7
02.40 Særlige toldregulativer (varebevægelser)			4	1	
02.50 Gensidig bistand					
02.60 Retsmidler og sanktioner					
02.70 Internationalt toldsamarbejde					
03. Landbrug:					
03.05 Generelle spørgsmål					
03.10 Grundbestemmelser					1
03.20 Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL)	3				2
03.30 Landbrugsstrukturer	8			1	
03.40 Monetære foranstaltninger					
03.50 Harmonisering af lovgivning og sundhedspolitik				4	
03.60 Produkter omfattet af de fælles markedsordninger	5				1
03.70 Produkter, der ikke er omfattet af de fælles markedsordninger					
03.80 Aftaler med tredjelande					
04. Fiskeri:					
04.05 Generelle spørgsmål, forsyninger og forskning					
04.10 Den fælles fiskeripolitik	11		3		12
04.20 Forbindelser med tredjelande	5				
05. Fri bevægelighed for arbejdstagere og socialpolitik:					
05.10 Arbejdstagerernes frie bevægelighed					
05.20 Socialpolitik	1	1		2	

CNS = Høring AVC = Samstemmende udtalelse ACC = Udtalelse fra Europa-Parlamentet
COD = Fælles beslutningstagen

Retsakter vedtaget af Rådet i 2004 fordelt på procedurer og områder i Traktaten

Celex-klassifikationen ²⁾ / Procedurekode	CNS	AVC	ACC	COD	Andre
06. Etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser:				1	
06.10 Principper og betingelser					
06.20 Anvendelse på de forskellige sektorer					
06.30 Offentlige kontrakter					
07. Transportpolitik	1			16	3
08. Konkurrencepolitik	2				
09. Skattespørgsmål	1			1	
10. Økonomisk og monetær politik og frie kapitalbevægelser	3			1	
11. Forbindelser med tredjelande:					
11.10 Generelle spørgsmål					
11.20 Europæisk politisk samarbejde					1
11.30 Multilaterale forbindelser	1			1	
11.40 Aftaler med tredjelande	4				1
11.50 Aktiviteter til fordel for lande i forandring	4				
11.60 Handelspolitik	1		12	1	40
11.70 Udviklingspolitik				4	
12. Energi				1	
13. Industripolitik og det indre marked:					
13.10 Industripolitik: generelle spørgsmål, programmer, statistik og forskning					
13.20 Industripolitik: interventioner inden for de forskellige sektorer	2			2	
13.30 Det indre marked: tilnærmelse af lovgivningen				4	
13.40 Det indre marked: virksomhedspolitik					
13.50 Diverse					
13.60 Transeuropæiske net				1	
14. Regionalpolitik og samordning af strukturelle instrumenter	2				
15. Miljø- og forbrugerpolitik samt sundhedsbeskyttelse					
15.10 Miljø	1			3	
15.20 Forbrugerpolitik	2			3	1
15.30 Beskyttelse af sundhed				2	
15.40 Beskyttelse af dyr					
16. Videnskab, information, uddannelse og kultur:					
16.10 Videnskab					
16.20 Formidling af information				2	
16.30 Uddannelse og undervisning	1				
16.40 Kultur					
17. Virksomheder	2				
18. Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	1				9
19. Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	3			3	4
20. Borgernes Europa					
I alt	51	1	24	42	94
Retsakter i alt	212				

- 1) Retsakter vedtaget af Rådet eller Rådet og Europa-Parlamentet, der er og offentliggjort i Kommissionens tjenester Celex og EUR-Lex pr. 18/5 2004.
- 2) Følgende emneområder i Celex-klassifikationen er medtaget uden præcisering af underpunkter: 07, 08, 09, 10, 12, 14, 17, 19, 20.

Afgørelser og beslutninger vedtaget af Rådet i 2004 fordelt på procedurer og politikområder i Traktaten¹⁾

Bemærk, at en retsakt kan vedrøre flere emner, f.eks. transport og miljø, og at den således optræder begge steder.

Celex-klassifikationen ²⁾ / Procedurekode	CNS	AVC	ACC	COD	Andre
01. Generelle, institutionelle og finansielle spørgsmål:					
01.10 Traktaternes principper, mål og opgaver	1			1	
01.20 Generelle bestemmelser					
01.30 Anvendelsesområdet for Traktaten					
01.40 Institutionelle bestemmelser	5				87
01.50 Administration og vedtægt					
01.60 Finansielle og budgetmæssige bestemmelser	1			3	1
02. Toldunionen og frie varebevægelser:					
02.05 Generelle spørgsmål					
02.10 Generelle toldregulativer					
02.20 Grundlæggende toldmæssige virkemidler					
02.30 Anvendelse af den fælles toldtarif					
02.40 Særlige toldregulativer (varebevægelser)			1		
02.50 Gensidig bistand					
02.60 Retsmidler og sanktioner					
02.70 Internationalt toldsamarbejde	1			1	1
03. Landbrug:					
03.05 Generelle spørgsmål					
03.10 Grundbestemmelser					1
03.20 Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL)					
03.30 Landbrugsstrukturer					
03.40 Monetære foranstaltninger					
03.50 Harmonisering af lovgivning og sundhedspolitik	1				2
03.60 Produkter omfattet af de fælles markedsordninger			1		
03.70 Produkter, der ikke er omfattet af de fælles markedsordninger					
03.80 Aftaler med tredjelande					1
04. Fiskeri:					
04.05 Generelle spørgsmål, forsyninger og forskning	1				
04.10 Den fælles fiskeripolitik	3				1
04.20 Forbindelser med tredjelande		1			4
05. Fri bevægelighed for arbejdstagere og socialpolitik:					
05.10 Arbejdstagernes frie bevægelighed					1
05.20 Socialpolitik	3			2	6

CNS = Høring AVC = Samstemmende udtalelse ACC = Udtalelse fra Europa-Parlamentet
COD = Fælles beslutningstagen

Retsakter vedtaget af Rådet i 2004 fordelt på procedurer og områder i Traktaten

Celex-klassifikationen ²⁾ / Procedurekode	CNS	AVC	ACC	COD	Andre
06. Etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser:					
06.10 Principper og betingelser					
06.20 Anvendelse på de forskellige sektorer					
06.30 Offentlige kontrakter			1		
07. Transportpolitik	1	1		1	
08. Konkurrencepolitik					
09. Skattespørgsmål	5			5	19
10. Økonomisk og monetær politik og frie kapitalbevægelser	4				12
11. Forbindelser med tredjelande:					
11.10 Generelle spørgsmål					
11.20 Europæisk politisk samarbejde					
11.30 Multilaterale forbindelser	8	2		1	5
11.40 Aftaler med tredjelande	9	4	17		26
11.50 Aktiviteter til fordel for lande i forandring	4				7
11.60 Handelspolitik			2		2
11.70 Udviklingspolitik			1		
12. Energi	1	1			1
13. Industripolitik og det indre marked:					
13.10 Industripolitik: generelle spørgsmål, programmer, statistik og forskning	2			3	1
13.20 Industripolitik: interventioner inden for de forskellige sektorer	1		2	3	2
13.30 Det indre marked: tilnærmelse af lovgivningen					1
13.40 Det indre marked: virksomhedspolitik					
13.50 Diverse					
13.60 Transeuropæiske net				1	
14. Regionalpolitik og samordning af strukturelle instrumenter					
15. Miljø- og forbrugerpolitik samt sundhedsbeskyttelse					
15.10 Miljø	9	1		2	5
15.20 Forbrugerpolitik					
15.30 Beskyttelse af sundhed	1				
15.40 Beskyttelse af dyr					
16. Videnskab, information, uddannelse og kultur:					
16.10 Videnskab					1
16.20 Formidling af information				1	1
16.30 Uddannelse og undervisning				3	2
16.40 Kultur				1	2
17. Virksomheder					
18. Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik					33
19. Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	3				19
20. Borgernes Europa					
I alt	40	9	18	16	207
Retsakter i alt	290				

- 1) Retsakter vedtaget af Rådet eller Rådet og Europa-Parlamentet, der er og offentliggjort i Kommissionens tjenester Celex og EUR-Lex pr. 18/5 2004.
- 2) Følgende emneområder i Celex-klassifikationen er medtaget uden præcisering af underpunkter: 07, 08, 09, 10, 12, 14, 17, 19, 20.

Ovenstående oversigter er udarbejdet på baggrund af søgninger i Kommissionens tjenester, Celex og EUR-Lex. Der tages forbehold for fejl og mangler i de to databaser.

Register

A

Adenauer, Konrad

- *Starten på det europæiske samarbejde; s. 14*

Akten om almindelige direkte valg til Europa-Parlamentet

- *Den første institutionelle ramme; s. 17*

Amsterdamtraktaten

- *Anvendelse af den fælles beslutningsprocedure; s. 86 ff.*
- *Anvendelse af kvalificeret flertal; s. 46*
- *Beslutningsprocedurerne; s. 71*
- *Det Europæiske Råd; s. 53*
- *Forhandlingskulturen; s. 90*
- *Fælles beslutningsprocedure; s. 80*
- *Fælles beslutningsprocedures tre faser; s. 83*
- *Høringsprocedure; s. 75*
- *Magtbalancen mellem institutionerne; s. 20*
- *Samarbejdeproceduren; s. 77*
- *Samstemmende udtalelse; s. 97*

Antici-gruppen

- *COREPER II; s. 41*

A-punkter

- *Forhandlinger i Forligsudvalget; s. 93*
- *Forhandlinger i Kommissionen; s. 32*
- *Forhandlinger i Rådet; s. 42 ff.*
- *Kabinetschefernes forberedelse af møder i Kommissionen; s. 33*

Artikel 133-komiteen

- *Forhandlinger i Rådet; s. 41*

Artikel 36-komiteen

- *Ministerrådet; s. 41*

B

Barroso, José Manuel

- *Formand for Kommissionen 2004 - ; s. 25*

Barroso-kommissionen

- *Barroso-Kommissionen 2004-2009*; s. 24
- *Godkendelse af Barroso-Kommissionen*; s.25

Bedre lovgivning

- *Årlig rapport om EU-lovgivningen*; s. 29

Beslutningsprocessen i Kommissionen

- *A-punkter*; s. 32
- *B-punkter*; s. 32
- *Forberedelse af Kommissionens møder*; s. 27
- *Forslag udarbejdes i Kommissionens generaldirektorater*; s. 31
- *Forslagenes oprindelse*; s. 30
- *Initiativretten*; s. 28ff
- *Juridiske tjeneste*; s. 31
- *Kabinetternes og tjenestegrenenes rolle*; s. 26-27
- *Kabinetterne*; s. 26
- *Kabinetternes betydning*; s. 32
- *Komiteerne*; s.30ff
- *Generalsekretariat*; s. 32
- *Koordinering mellem generaldirektoraterne*; s. 31

Beslutningsprocedurer

- *Coreper*; s. 39ff
- *Danske beslutningsprocedure i EU-sager*; s. 102 ff.
- *Høringsproceduren*; s. 71ff
- *Fælles beslutningsprocedure*; s. 79 ff.
- *Lovgivningsprocedurer i EU*; s. 69 ff.
- *Plenarbehandlingen i Europe-Parlamentet*; s. 65
- *Rådets interne beslutningsprocedure*; s. 42 ff.
- *Samarbejdsprocedure*; s. 77
- *Samstemmende udtalelse*; s. 96ff
- *Udvalgsarbejdet i Europa-Parlamentet*; s. 62

Bindende retsakter

- *Afgørelser*; s. 12
- *Antal vedtagne retsakter efter beslutningsprocedurer*; s. 69
- *Beslutninger*; s. 12
- *Direktiver*; s. 11
- *Forordninger*; s. 11

Bjerregaard, Ritt

- *Dansk kommissær (1981-1985)*; s. 23

Blokerende mindretal

- *Forhandlinger i Rådet*; s. 45; s. 47

Boel; Mariann Fischer

- *Dansk kommissær (2004-)*; s. 23

B-punkter

- *Forhandlinger i Kommissionen*; s. 32

- *Forhandlinger i Rådet*; s. 42

C

Christophersen; Henning

- *Dansk kommissær (1985-1995)*; s. 23, 24

COCOR

COREPER's forgænger; s. 40

COREPER

- *Arbejdsområder*; s. 40

- *COREPER I*; s. 40

- *COREPER II*; s. 40

- *Dagsorden*; s. 43ff 43 ff.

- *De faste repræsentanternes komite*; s. 40

- *Forberedelsen af møderne i Ministerrådet*; s. 41-42

- *Oprettelse*; s. 40

- *Rådets interne arbejdsprocedurer*; s. 42

CSA, Specialkomitéen for landbrug

- *Rådet*; s. 41

D

Dalsager, Poul

- *Dansk kommissær (1981-1985)*; s. 23

Danske EU-koordination

- *EU-specialudvalgene*; 102 ff.

- *EU-udvalget*; 103 ff.

- *Interministerielle koordination*; s. 103ff

- *Regeringens udenrigspolitiske udvalg*; 104 ff.

- *Regeringens interne beslutningsprocedurer i EU-sager*; s. 103-104

Delegationsprocedure

- *Beslutningsprocessen i Kommissionen*; s. 32 ff.

Delors, Jacques

- *Formand for Kommissionen 1985-1995*; s. 22

Demografisk sikkerhedsnet

- *Forhandlinger i Rådet*; s. 44

Direkte valg

- *Akten om almindelige direkte valg til Europa-Parlamentet; s. 16, 17*
- *Parlamentariske forsamling; s. 18*

Domstolen

- *EU's institutioner; s. 13*
- *Fortolkning af retsakter og traktater; s. 12*
- *Første institutionelle ramme; s. 16ff*

E

EDC

- *Europæisk forsvarssamarbejde; s. 17 ff.*
- *EDC-traktaten; s. 18; 20*

EF-Domstolen

Se Domstolen

EKSF-forsamlingen

- *Tidligere betegnelse for Europa-Parlamentet; s. 56*

EKSF-samarbejdet

- *EKSF-samarbejdet; s. 17*
- *Underskrivelse; s. 17, 19*

EKSF-traktaten

- *Kul- og Stålfællesskab i 1950; s. 14*
- *Traktaten om Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab; s. 14*
- *Underskrivelse; s. 17*

Enekompetence

- *Subsidiaritetsprincippet; s. 34 ff.*

EPC

- *Europæisk politisk samarbejde (EPC); s. 17, 18*

EU-lovgivning

- *Afledt ret; s. 11*
- *Direkte bindende for borgere og virksomheder; s. 11*
- *Høring af EU-organer; s. 11*
- *Initiativretten; s. 28ff*
- *Komitologi; s. 31*
- *Primær ret; s. 11*
- *Sekundær ret; s. 11*
- *Vedtagelse af EU-lovgivning; s. 69ff*

EURATOM

- *Romtraktaterne ; s. 19*

- *Europæisk organisation for udvikling af atomenergi; s. 39*
- *Ikrafttrædelse; s. 71*

Europa-Kommissionen

Se Kommissionen

Europa-Parlamentet

- *Afstemninger; s. 65, 66*
- *Almindelige valg; s. 57*
- *Andenbehandling; s. 64*
- *Behandlingen af forslag fra Kommissionen; s. 62*
- *Behandling i plenum; s. 66*
- *Betænkning; s. 63, 66, 68*
- *Forenkede procedurer; s. 64*
- *Forligsudvalget; s. 65, 80*
- *Formandskab; s. 67*
- *Formandskonferencen; s. 67*
- *Forsinkelse af forslag; s. 66*
- *Førstebehandling; s. 63*
- *Historiske udvikling; s. 56 ff.*
- *Kontrol med Kommissionen; s. 25*
- *Kvæstorer; s. 68*
- *Ledelse; s. 68*
- *Lovgivningskompetence; s. 55*
- *Medlemmer; s. 55 ff.*
- *Næstformænd; s. 59*
- *Ordfører; s. 59, 63 ff, 91 ff.*
- *Partidisciplin; s. 59*
- *Plenarbehandling; s. 65*
- *Politiske grupper; s. 58 ff.*
- *Sammensætning og organisering; s. 55*
- *Tredjebehandling; s. 66 ff., 85 ff.*
- *Udvalg; s. 61 ff.*
- *Udvalgsbehandlingen; s. 62 ff*
- *Udvalgsformandskonference; s. 62, 68*
- *Udvalgsformænd; s. 62*
- *Uopsættelig behandling; s. 73*
- *Valg af formand; s. 59*
- *Ændringsforslag; s. 63 ff, 90 ff.*

Europarådet

- *Europæisk samarbejdsorganisation, som ikke hører til EU; s. 52*

Europaudvalget

- *Grundnotater; s. 108 ff.*
- *Høringer om grøn- og hvidbøger; s. 109, 111*
- *Mandatgivning til regeringen; s. 106 ff.*
- *Mundtlig forelæggelse af mandat; s. 109*
- *Parlamentarisk kontrol; s. 108*
- *Regeringens forhandlingsoplæg; s. 106*
- *Regeringens informationsforpligtelser; s. 108*
- *Sammensætning; s. 105*
- *Stenografisk referat; s. 106*
- *Subsidiaritetsnotater; s. 107*
- *Vedtagelser af "større rækkevidde"; s. 107, 108*

Europæiske Råd

- *Indflydelse; s. 52 ff.*
- *Møder i Det Europæiske Råd; s. 52*
- *Oprettelse af Det Europæiske Råd; s. 53*
- *Sammensætning s. 52*

EU's institutioner

- *EU- institutioners dannelse; s. 13ff*
- *Europa-Parlamentet; s. 55ff.*
- *Kommissionen; s. 22ff.*
- *Rådet; s. 37ff.*

EU-specialudvalgene

- *Den interministerielle koordination; s. 102 ff.*

EU-udvalget

- *Den interministerielle koordination; s. 103ff.*

EØF

- *Fælles europæisk marked for landbrugs- og industriprodukter; s. 39*

EØF-traktaten

- *Romtraktaterne; s. 19*
- *Underskrivelse; s. 20*

F

Fagudvalg

- *Fagudvalgenes behandling af EU-sager; s. 109 ff.*
- *Høringer om grøn- og hvidbøger; s. 109, 111*
- *Samråd med ministeren; s. 110*
- *Udtalelser og indstillinger til Europaudvalget; s. 110*

Fakultativ (frivillig) høring af Parlamentet

- *Beslutningsprocedurer; s. 70, 75 ff.*

Folketingets Europaudvalg

Se Europaudvalget

Folketingets fagudvalg

Se fagudvalg

Forenklete procedurer

- *Forenklete procedurer i udvalg og under plenarmøder; s. 64*

Forfatningstraktaten

Se Traktat om en forfatning for Europa

Forhandlingskultur

- *Kontakter mellem rådsarbejdsgrupper og parlamentets ordfører; s. 93*
- *Ny fælles forhandlingskultur; s. 80, 89 ff.*
- *Ny rolle for Kommissionen; s. 90*
- *Uformelle trilogier; s. 91 ff.*

Forhandlingsoplæg

- *Regeringens forhandlingsoplæg til Europaudvalget; s. 106*

Forligsproceduren

Se Fælles beslutningsprocedure

Forligsudvalget

- *Beslutningsprocessen; s. 80, 88 ff.*
- *Forligsdelegationen; s. 87*
- *Fælles beslutningsprocedurer; s. 65 ff., 80 ff., 83*
- *Sammensætning; s. 84 ff.*

Formanden for Europa-Parlamentet

- *Europa-Parlamentets formandskab; 67 ff.*
- *Udvalgsformænd; s. 60 ff.*
- *Valg af formand; s. 59*

Formanden for Kommissionen

- *Beføjelser; s. 23*
- *Rolle ved udnævnelse af kommissærer; s. 25*

Formandskab for Rådet

- *Funktion; s. 49*
- *Kontakten med Europa-Parlamentet; s. 52*
- *Oprindelse; s. 50*
- *Rækkefølge; s. 49*
- *Rådsformandskabet; s. 48 ff.*

Forsamlingen

- *Tidligere betegnelse for Europa-Parlamentet; s. 56ff*

Frivillig høring af Parlamentet

- *Beslutningsprocedurer; s. 70, 75 ff.*

Fælles beslutningsprocedure

- *Anvendelse, s. 85 ff.*
- *Forligsudvalget; s. 83, 84 ff.*
- *Gennemgang af beslutningsprocessen; s. 80 ff.*
- *Historiske udvikling; s. 79 ff.*
- *Kommissionens rolle; s. 84*
- *Ny fælles forhandlingskultur; s. 89*
- *Tokammersystem; s. 80*
- *Trilogier; s. 91*
- *Vetomuligheder; s. 88*

Fælles forsamling

- *Tidligere betegnelse for Europa-Parlamentet; s. 14, 57*

Fælles holdning

- *Forhandlinger i Rådet; s. 42, 43, 81, 82, 84.*

G

Generaldirektorater

- *Kommissionen; s. 27*

Grøn bog

- *Høringsdokumenter; s. 28*

Gundelach; Finn Olav

- *Dansk kommissær (1971-1981); s. 23*

H

Hallstein, Walther

- *Den første regeringskonference; s. 16, 18*

Hvid bog

- *Hvidbogen om indførelsen af det indre marked (1985); s. 28*
- *Høringsdokumenter; s. 28*

Høje myndighed

- *Forgænger for Kommissionen; s. 18*
- *Oprindelige institutioner; s. 14, 15, 16, 17*

Høringsdokumenter

- *Grøn bøger, hvid bøger og meddelelser; s. 28*

Høringsproceduren

- *Anvendelse; s. 71, 75*
- *Gennemgang af beslutningsprocessen; s. 74 ff.*
- *Historiske udvikling; s. 71 ff.*

I

Ikke-bindende retsakter

- *Henstillinger; s. 12*
- *Højtidelige erklæringer; s. 12*
- *Konklusioner; s. 12*
- *Meddelelser; s. 12*
- *Resolutioner; s. 12*
- *Udtalelser; s. 12*

Initiativret

- *Europa-Kommissionens initiativret; s. 28ff.*

Institutionelle ramme

- *Etableringen af den institutionelle ramme; s. 16ff.*
- *Institutionerne efter Traktat om oprettelse af forfatning for Europa; s. 20*

Institutionelle struktur

- *EU's institutionelle struktur; s. 16ff.*

Institutioner

Se EU's institutioner

J

Juridiske tjeneste

- *Kommissionens juridiske tjeneste; s. 31*

K

Komiteer

- *Embedsmandskomiteer; s. 11*
- *Ekspertkomiteer; s. 30*
- *Forberedende komiteer; s. 30 ff.*
- *Komitologi komiteer; s. 31*
- *Konsultative komiteer; s. 31*

Komitologi

- *Forligsudvalget; s. 85*
- *Kommissionens beføjelse til vedtagelse af retsakter; s. 11*
- *Medlemmerne af komiteer; s. 31*

Kommissionen

- *Afskedigelse af Kommissionen*; s. 25
- *Embedsmændene i Kommissionen*; s. 26
- *Formanden*; s. 25 ff.
- *Generaldirektorater*; s. 27 ff.
- *Godkendelse af Kommissionen i 2004*; s. 26
- *Høje myndighed*; s. 14, 15, 16, 17, 18
- *Initiativretten*; s. 28 ff.
- *Kabinetter*; s. 26 ff.
- *Kollegium*; s. 24
- *Medlemmer af Kommissionen (kommissærer)*; s. 24
- *Monopol på fremsættelse af forslag*; s. 22
- *Mægler*; s. 22
- *Porteføljer*; s. 23
- *Sammensætning (2004-2009)*; s. 24
- *Sammensætning og organisation*; s. 22
- *Tjenestegrene*; s. 26
- *Traktatens vogter*; s. 22

Kommissærer

- *Afskedigelse*; s. 25
- *Danske kommissærer*; s. 23
- *Europa-Parlamentets høring af kandidater*; s. 25
- *Kabinetter*; s. 26 ff.
- *Kollegium*; s. 24
- *Medlemmer af Kommissionen*; s. 24,
- *Rotationsordning*; s. 22
- *Udnævnelse*; s. 25
- *Uafhængighed*; s. 24

Konsensusmaskine

- *Forhandlinger i Rådet*; s. 44

Kul- og Stålfællesskab

- *Kul- og Stålfællesskab i 1950*; s. 14 ff.

Kvalificeret flertal

- *Forhandlinger i Rådet*; s. 44 ff.

L

Luns-proceduren

- *Uformelle konsultationer med Europa-Parlamentet*; s. 99

Luxembourg-forliget

- *Forhandlinger i Rådet*; s. 46

M

Maertens-gruppen

- *COREPER I*; s. 41

Mandatgivning i Europaudvalget

- *Mandatgivningen*; s. 106 ff.
- *Mundtlig forelæggelse*; s. 106
- *Regeringens forhandlingsoplæg*; s. 106
- *Vedtagelser af "større rækkevidde"*; s. 106; 107

Mansholt; Sicco

- *Hollandsk kommissær*; s. 22

Markedsforhandlingsudvalg

- *Forgænger for Markedsudvalget*; s. 105

Markedsudvalget

- *Tidligere betegnelse for Europaudvalget*; s. 105

Medlemsstaternes regeringer

- *Rådet*; s. 37 ff.

Messina-topmødet

- *Rom-traktaterne*; s. 18

Ministerrådet

Se Rådet

Monnet, Jean

- *Jean Monnet*; s. 14, 15, 16

Montan-Kongres

- *Den første regeringskonference*; s. 16

Maastrichttraktaten

- *Det Europæiske Råd*; s. 53
- *Fælles beslutningsprocedure*; s. 79 ff.
- *Kvalificeret flertal*; s. 46
- *Proportionalitetsprincippet*; s. 34
- *Samstemmende udtalelse*; s. 96 ff.
- *Subsidiaritetsprincippet*; s. 34

N

Nationale parlamenter

- *Europaudvalgene i de øvrige nationale parlamenter*; s. 112 ff.
- *Folketingets overvågning af subsidiaritetsprincippet*; s. 107
- *Inddragelse i EU-beslutningsprocessen*; s. 23

- *Nærhedsprincippet; Se subsidiaritetsprincippet*

Nicetraktaten

- *Europa-Parlamentets sammensætning; s. 55*
- *Forhandlingerne om Nice-traktaten; s. 20 ff.*
- *Fælles beslutningsprocedure; s. 86.*
- *Kommissionsformandens beføjelser; s. 23.*
- *Kvalificere flertal i Rådet; s. 44.*
- *Stemmevægte i Rådet; s. 45, 46.*

Nielson, Poul

- *Dansk kommissær (1999-2004); s. 23*

Nærhedsprincippet

Se subsidiaritetsprincippet

O

Overstatslighed

- *Overstatslig myndighed; s. 15ff. , 20*

P

Paris-traktaten

- *Den institutionelle ramme; s. 17, 19*

Parlamentarisk kontrol

- *Folketingets Europaudvalg og fagudvalgene; s. 105 ff.*

Parlamentet

Se Europa-Parlamentet

Plenarmøder

- *Europa-Parlamentets møder i Strasbourg og Bruxelles; s. 65*

Politisk enighed

- *Forhandlingerne i Rådet; s. 42, 74*

Politisk samarbejde

- *Europæisk politisk samarbejde (EPC); s. 17, 18*

Proportionalitetsprincippet

- *Beslutningsprocessen i EU; s. 34*

R

Regelproduktionen i EU

- *EU-lovgivning; s. 11*
- *Reglernes oprindelse; s. 29*
- *Vedtagne retsakter; s. 70*

Regeringens udenrigspolitiske udvalg

- *Den interministerielle koordination; s. 104 ff.*

Regeringskonference

- *Regeringskonferencen i 1950; s. 15ff*
- *Regeringskonferencen i 1956; s. 19ff*
- *Regeringskonferencen i 1985; s. 77*
- *Regeringskonferencen i 1991; s. 79*
- *Regeringskonferencen i 2000; s. 20*
- *Regeringskonferencen i 2004; s. 47*

Regionsudvalget

- *EU's institutioner; s. 13*

Retsakter

- *Afgørelser; s. 12*
- *Beslutninger; s. 12*
- *Bindende retsakter; s. 11*
- *Direktiver; s. 11*
- *Forordninger; s. 11*
- *Ikke-bindende retsakter; s. 12*

Rom-traktaten

- *Rom-traktaterne; s. 18 ff.*

Rådet

- *Afstemninger i Rådet; s. 43ff.*
- *A-punkter; s. 42ff.*
- *Arbejdsgrupper; s. 41ff.*
- *Beslutningsprocessen i Rådet; s. 42; 43*
- *B-punkter; s. 43ff.*
- *Beskyttelse mod overraskende afstemningskrav; s. 43*
- *Blokerende mindretal; s. 45, 47*
- *COREPER; s. 40ff.*
- *Demografisk sikkerhedsnet; s. 44,*
- *Enstemmighed; s. 44, 47ff.*
- *Formandskab for Rådet; s. 48 ff.*
- *Fælles holdning; s. 42, 43*
- *Interne beslutningsprocedurer; s. 42*
- *Kvalificeret flertal; s. 44 ff.*
- *Konsensusmaskine; s. 44*
- *Medlemsstaternes kanal til indflydelse i EU; s. 37*
- *Offentliggørelse af afstemninger; s. 47*
- *Opgaver; s. 37*

- Oprindelige institutioner; s. 14
- Planlægning af Rådets arbejde og prioriteter; s. 50 ff.
- Politisk enighed; s. 42 ff., 74
- Regionale regerings deltagelse; s. 37
- Rådssammensætninger; s. 37, 38
- Sammensætning og organisering; s. 37 ff.
- Stemmeforklaringer; s. 48
- Stemmeregler; s. 43 ff.
- Stemmevægte; s. 46 ff.
- Trippelt kvalificeret flertal; s. 44 ff.
- Trojkaen; s. 49, 52
- Uformelle rådsmøder; s. 38

Rådgivende organer

- Regionsudvalget; s. 13
- Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU); s. 13, 71

Rådsarbejdsgrupper

- Antallet af arbejdsgrupper; s. 41
- Højtstående arbejdsgrupper; s. 42
- Opgaver; s. 42
- Planlægningen af Rådets arbejde; s. 39, 51 ff.
- Rygraden i Rådets arbejdsmetode; s. 41

Rådssammensætninger

- Antal rådssammensætninger; s. 38 ff.

S

Samarbejdsproceduren

- Anvendelse, s. 77
- Gennemgang af beslutningsprocessen; s. 77
- Historiske udvikling; s. 77
- Lille vetoret; s. 77

Samstemmende udtalelse

- Anvendelse, s. 96 ff.
- Gennemgang af beslutningsprocessen; s. 97 ff.
- Historiske udvikling; s. 96 ff.

Santer-kommissionen

- Afskedigelse af Kommissionen; s. 25

Schuman, Robert

- Schuman-planen; s. 14
- Starten på det europæiske samarbejde; s. 14

Sektorministerråd

- *Møderne*; s. 38
- *Rådssammensætninger*; s.37, 38

Skriftlige procedurer

- *Beslutningsprocessen i Kommissionen*; s. 32 ff.
- *Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg*; s. 104.

Specialkomitéen for landbrug (CSA)

- *Rådet*; s. 41

Specielle råd, Det

- *Betegnelse for Ministerrådet fra 1952 (udenrigsministre)*

Spaak-rapporten

- *Rom-traktaterne*; s. 18

Stemmeregler i Rådet

- *Forhandlinger i Rådet*; s. 43 ff.

Stemmevægte

- *Forhandlinger i Rådet*; s. 45, 46ff.

Subsidiaritetsprincippet

- *Forstærket overvågning af subsidiaritetsprincippet*; s. 35, 107
- *Funktion*; s. 34ff..
- *Subsidiaritetsnotat*; s. 108

Suverænitetsafgivelse

S. 15

T

Traktat om en forfatning for Europa

- *Institutionerne*; s. 20
- *Nationale parlamenters kontrol (subsidiaritetsprincip)*; s. 35

Triloger

- *I tilknytning til forligsudvalgsmøder*; s. 92ff.
- *I tilknytning til 1. og 2. behandlinger*; s. 93ff
- *Ny fælles forhandlingskultur*; s. 89 ff.

Trippelt kvalificeret flertal

- *Forhandlinger i Rådet*; s. 44

Trojka

- *Planlægning af Rådets arbejde og prioriteter*; s. 39, 51ff

U

Uformelle rådsmøder

- *Ministerrådet*; s. 38

Uformelle trepartsdrøftelser

- *Triloger*; s. 69, 89., 91ff

Ø

Økonomisk og sociale udvalg (ØSU)

- *EU's institutioner*; s. 13, 20

- *Høringsproceduren*; s. 71

Å

Åbenhed

- *Afstemningsresultater i Rådet*; s. 47

- *Stemmeforklaringer*; s. 48

- *Offentlige debatter i Rådet*; s. 48