

Folketingets Europaudvalg
Christiansborg, den 28. maj 2004
Europaudvalgets sekretariat

Til
udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Godkendt udkast til ny beretning for Europaudvalget

På Europaudvalgets møde fredag den 28. maj 2004 godkendtes vedlagte udkast til ny beretning for Europaudvalget.

Udkastet udgør herefter grundlaget for de kommende forhandlinger med regeringen om udformningen af den endelige beretning.

Med venlig hilsen

Peter Riis

28. maj 2004

J.nr. 225/PR

Notat

Godkendt udkast til ny beretning for Europaudvalget

Foreliggende udkast til ny beretning for Europaudvalget blev godkendt på Europaudvalgets møde den 28. maj 2004. Udkastet udgør herefter grundlaget for de kommende forhandlinger med regeringen om beretningens endelige udformning.

Arbejdet med den nye beretning har fundet sted i Europaudvalgets underudvalg det seneste år. Senest har underudvalget drøftet reformen på møder den 6. februar, den 26. marts, den 6. maj og den 14. maj i år. Udkastet tager også højde for drøftelserne på mødet mellem Folketingets formand og fagudvalgsformændene den 14. april 2004.

For læsevenligheds skyld er forslag der indebærer nye forpligtelser for regeringen markeret med understregning.

Der vil være behov for at nå til enighed med Udenrigsministeriet om en række administrative forbedringer, f.eks. vedrørende samtidig oversendelse af trykte og elektroniske bilag. Disse rent administrative tiltag er ikke omtalt i dette udkast til beretning, men er foreløbig samlet i bilag 3.

1. Indledning

Denne beretning følger op på Europaudvalgets seneste beretning fra den 10. maj 2001. Godt tre år er gået, og der er opstået behov for dels at stramme op på de eksisterende arbejdsmetoder og dels for at gennemføre en række nye initiativer.

For det første er der behov for at følge op på allerede vedtagne foranstaltninger. Europaudvalgets politiske indflydelse og dets parlamentariske kontrol skal ske på det bedst mulige beslutningsgrundlag. Der er i den forbindelse behov for

Direct Fax (+45) 33 37 36 90

visse forbedringer i forhold til samspillet med især Udenrigsministeriet, Folketingets fagudvalg og de danske europaparlamentarikere.

For det andet stiller udviklingen af det europæiske samarbejde konstant nye krav til indretningen af den parlamentariske kontrolfunktion. Det har således haft stor betydning for EU's lovgivningsproces, at det siden Amsterdamtraktatens ikrafttrædelse har været muligt at vedtage EU-retsakter umiddelbart efter 1. behandling i Europa-Parlamentet, hvis der er enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet. Det har været tilfældet i et stigende antal sager gennem de seneste år, hvor op mod 30-40 pct. af alle forslag nu vedtages straks efter Parlamentets 1. behandling. Det kan naturligvis ikke udelukkes, at en del af stigningen skyldtes et stærkt politisk ønske om at afslutte behandlingen af så mange lovforslag som muligt inden EU-udvidelsen 1. maj 2004. Dette forhold kan dog næppe alene forklare den markante stigning i hurtigt vedtagne EU-retsakter.

Endvidere vil EU's kommende forfatningstraktat skabe nye rammer for de nationale parlaments inddragelse i EU-politikken. De nationale parlamenter vil fremover få en stærkere rolle i forbindelse med kontrollen af EU's nærhedsprincip. Europaudvalget ønsker at udnytte de nye muligheder optimalt. Derfor indfører denne beretning en særlig procedure for Folketingets behandling af kommissionsforslag, hvor der er behov for en særlig kontrol af, hvorvidt nærhedsprincippet er overholdt.

Endelig tager beretningen nye skridt i retning af at styrke den demokratiske beslutningsproces, bl.a. ved at øge åbenheden omkring møderne i Europaudvalget.

De væsentligste nye elementer i beretningen udgør i overskriftsform:

- Fagudvalgenes inddragelse skal systematiseres. Som konsekvens skal Folketingets forretningsorden ændres således, at det klart fremgår, at fagudvalgene behandler EU-sager inden for deres respektive områder.
- Europaudvalgets beslutningsgrundlag skal styrkes. Det skal bl.a. ske gennem forbedrede grundnotater. Grundnotaterne skal foreligge senest 2 uger efter et forslag er offentliggjort og skal fremover udbygges med oplysninger om regeringens foreløbige holdning samt en selvstændig vurdering af, om nærhedsprincippet er overholdt.
- Kontrollen med nærhedsprincippet skal effektiviseres og organiseres bedre. Det skal ske i et tæt, velorganiseret samarbejde mellem Europaudvalget, fagudvalgene og regeringen.

- Samarbejdet med de danske medlemmer af Europa-Parlamentet skal intensiveres. Der vil fremover blive arrangeret faste månedlige møder mellem Europaudvalget og de danske medlemmer af Europa-Parlamentet.
- Åbenheden omkring Europaudvalgets møder skal styrkes. Fremover vil europaudvalgsmøderne blive indledt med et åbent samråd, hvor en udvalgt minister fremlægger aktuelle sager inden for sit fagområde. Endvidere vil EU-sekretariatet udarbejde korte kommenterede dagsordener op til møderne samt korte pressemeddelelser straks efter møderne.

2. Baggrund

Tidligere beretninger

Lige siden afgivelsen af Europaudvalgets (det daværende Markedsudvalg) første beretning i 1973 er den særlige beretningsform blevet benyttet i forbindelse med vedtagelsen af nye procedurer for Folketingets behandling af EU-sager. Beretningsformen giver mulighed for en fleksibel tilpasning til udviklingen inden for EU samt i forhold til skærpede krav om åbenhed, gennemsigtighed og styrket parlamentarisk kontrol i den danske EU-beslutningsproces. Denne og tidligere beretninger er blevet afgivet efter tæt samspil mellem Europaudvalget, fagudvalgene og regeringen.

Udviklingen af samarbejdet i EU har løbende nødvendiggjort en række reformer af den danske EU-beslutningsproces. Dette har bl.a. ført til skærpede krav til regeringen om dets orientering af Europaudvalget for derved at give udvalget det bedst mulige beslutningsgrundlag. Også internt i Folketinget er der sket ændringer i behandlingen af EU-sager. I den forbindelse er der taget initiativer med henblik på at inddrage fagudvalgene i EU-sager på et tidligt stadie i beslutningsprocessen. Disse tiltag skal ses i lyset af, at EU-politik i stigende omfang har fået indenrigspolitiske konsekvenser og dermed naturligt er blevet en integreret del af dansk politik.

Europaudvalgets beretninger har gennem tiden haft en forskellig karakter. Mens nogle af beretningerne – de såkaldte procedureberetninger – har indeholdt en generel, omfattende beskrivelse af Europaudvalgets arbejdsprocedurer og -opgaver, har andre beretninger haft et mere afgrænset fokus, f.eks. med relation til bestemte politiske begivenheder eller sagsområder.

Ambitionen med denne beretning er at skabe en ny ramme for Folketingets samlede behandling af EU-politik der for det første sikrer den overordnede

sammenhæng og koordination, og for det andet fastlægger en klar arbejdsdeling mellem Europaudvalget og fagudvalget. Dermed vil beretningen indgå i den eksisterende tradition af Europaudvalgets procedureberetninger.

Flere af de nye initiativer der indføres med denne beretning er inspireret af tilsvarende ordninger fra andre EU-landes nationale parlamenter, herunder især fra Sverige, Finland og Storbritannien. Dette gælder eksempelvis de finske fagudvalgs betydelige rolle i EU-sagsbehandlingen, Sveriges erfaringer med en høj grad af åbenhed samt begge landes praksis med en meget tidlig skriftlig orientering om regeringens foreløbige holdning til nye kommissionsforslag.

Europaudvalgets beretninger har efterhånden nået et sådant omfang, at de ikke er velegnede til at give medlemmerne et hurtigt overblik over de gældende procedurer for Europaudvalgets arbejde. Derfor vil Folketingets EU-sekretariat efter vedtagelsen af denne beretning, udarbejde en kort oversigt der præcist angiver de nugældende procedurer for Folketingets behandling af EU-sager.

Reformarbejdet

Europaudvalget besluttede i forbindelse med vedtagelsen af udvalgets arbejdsprogram for 2003 at gennemføre en reform af Folketingets håndtering af EU-sager. Det overordnede mål med reformen var at styrke Folketingets samlede indflydelse på Europapolitikken og at integrere EU-politikken endnu stærkere i det politiske arbejde i Folketinget.

Folketinget har en efterhånden lang tradition for at udøve kontrol med regeringens deltagelse i det europæiske samarbejde. Denne kontrolfunktion har sit omdrejningspunkt i Europaudvalget der tager stilling til regeringens forhandlingsoplæg og forsyner ministrene med mandater, inden de tager til rådsmøde for at deltage i lovgivningsprocessen.

Det er helt afgørende, at Folketingets behandling af EU-sager sker på et så tidligt tidspunkt som muligt for at sikre maksimal indflydelse på de beslutninger der træffes i EU. Den første behandling af EU-forslagene sker i fagudvalgene hvor den faglige ekspertise er størst. Europaudvalget orienteres løbende om de nye forslag og tager endelig stilling til regeringens forhandlingsoplæg. Det er Europaudvalgets opgave at sikre helhed og sammenhæng i Folketingets behandling af EU-sager. Dette forudsætter et tæt og kontinuerligt samarbejde mellem Europaudvalget og fagudvalgene.

Europaudvalgets Underudvalg har i forbindelse med reformen af Folketingets håndtering af Europapolitikken behandlet en lang række emner. Nærværende beretning indeholder større eller mindre ændringer inden for følgende områder:

- fagudvalgenes behandling af EU-sager
- forbedret samarbejde med danske medlemmer af Europa-Parlamentet
- overvågning af nærhedsprincippet
- forbedret beslutningsgrundlag
- komitésager
- åbenhed i Folketingets behandling af EU-sager
- forbedring af Europaudvalgets dagsorden
- høringer om Kommissions høringsdokumenter
- nye debatformer

Enkelte af de ovenfor nævnte emner er allerede vedtaget og gennemført. Forbedringen af dagsordenerne for møderne i Europaudvalget blev således indført ved starten af Folketingsåret 2003-04. Den trykte dagsorden er blevet forenklet og suppleret med en elektronisk dagsorden med omfattende henvisninger til alt relevant baggrundsmateriale.

Dagsordenerne skal forbedres yderligere, således at de fremover ikke alene indeholder alle punkter på rådsmødets dagsorden, men at det også angives, hvilke nye kommissionsforslag der er fremsat siden den enkelte minister sidst har forelagt sager i Europaudvalget. Behovet for dette nye initiativ skal ikke mindst ses i lyset af vedtagelsen af Rådets nye forretningsorden af 22. marts 2004, som lægger op til en mere effektiv gennemførelse af Rådets møder. Dette indebærer bl.a., at der ikke længere vil blive optaget punkter på dagsordenen, blot for at Kommissionen eller rådsmedlemmer kan præsentere dem, med mindre der er planlagt en debat om nye større initiativer.

Endvidere er der vedtaget en fast praksis for Europaudvalgets behandling af Kommissionens høringsdokumenter. Ordningen trådte i kraft pr. 1. januar 2004 og er nærmere beskrevet nedenfor i sammenhæng med de øvrige emner i denne nye reform.

3. Fagudvalgene tidligt på banen

Tidlig inddragelse af fagudvalgene

Langt hovedparten af fagudvalgene behandler i dag EU-sager. Fagudvalgene modtager i dag, inden for deres respektive områder, de samme dokumenter og notater som Europaudvalget. Flere fagudvalg har også været aktivt involveret i gennemførelsen af Folketingets høringer af eksempelvis Kommissionens grøn- og hvidbøger.

De fleste fagudvalg har desuden indarbejdet en tradition for at indkalde de relevante ministre i samråd, ugen inden der skal være møde i Rådet. I nogle tilfælde har fagudvalgene tillige udarbejdet skriftlige indstillinger til Europaudvalget. Problemet er imidlertid, at sagsbehandlingen på dette sene tidspunkt ikke giver mulighed for at øve større indflydelse på et kommissionsforslag. Derfor er der behov for, at fagudvalgene systematisk foretager en selvstændig behandling af nye kommissionsforslag.

Yderligere to forhold gør det nødvendigt med en tidlig inddragelse af fagudvalgene. For det første vedtages et stigende antal EU-sager allerede efter Europa-Parlamentets 1. behandling. Det anslås, at op mod 30-40 pct. af alle forslag vedtages på dette tidlige tidspunkt. Folketinget og de øvrige nationale parlamenter er hermed sat under et betydeligt pres, hvis muligheden for at øve indflydelse på EU-sagerne skal udnyttes. Det står helt klart, at Folketingets Europaudvalg sammen med fagudvalgene, er klar til at engagere sig helt og fuldt for at opnå størst mulig politisk indflydelse på et tidligt tidspunkt i beslutningsprocessen.

For det andet indfører EU's nye forfatningstraktat en procedure for de nationale parlamenters kontrol af nærhedsprincippet. Denne procedure og dets konsekvenser for de nationale parlamenter er nærmere beskrevet andetsteds i denne beretning. Det centrale er imidlertid, at de nationale parlamenter får en frist på 6 uger fra et forslag er fremsat til at vurdere om forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

En tidlig substansbehandling i fagudvalgene, og efterfølgende mandatgivning i Europaudvalget, skal bidrage til at sikre Folketinget størst mulig indflydelse på EU-sagerne. Folketingets EU-sekretariat vil være behjælpelig med at udpege de væsentligste kommissionsforslag.

For yderligere at styrke fagudvalgenes rolle indfører denne beretning også en række nye initiativer.

Ændring i Folketingets Forretningsorden

Det skal på relevant sted i Folketingets forretningsorden klart fremgå at EU-sager indgår som en naturlig del af fagudvalgenes ansvarsområde. Dette vil kunne ske ved, at det i forretningsordenens § 7 stk. 2, i første sætning, tilføjes at udvalgenes sagsområder også omfatter EU-sager inden for sagsområdet.

Fagudvalgenes kontrol af nærhedsprincippet skal styrkes

Mens Europaudvalget koordinerer overvågningen af nærhedsprincippet, vil det være fagudvalgenes opgave at foretage den første vurdering af, om et forslag ikke strider imod nærhedsprincippet.

Alle væsentlige sager sendes af Europaudvalget straks til det relevante fagudvalg. Fagudvalget afgiver senest 4 uger efter fremsættelsen af forslaget en udtalelse til Europaudvalget, hvor det angives, i hvilket omfang nærhedsprincippet anses for efterlevet. Efter Europaudvalgets behandling af sagen fremsendes en samlet indstilling til Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet, hvis pågældende forslag vurderes at være i strid med nærhedsprincippet. Denne procedure, som skal finde sted inden for 6 uger, er beskrevet i beretningens kapitel 5, samt mere detaljeret i vedlagte bilag 5 om "Nærhedsprincippets behandling i fagudvalgene og Europaudvalget".

Traktatfæstelse af den åbne koordinations metode

Med den nye forfatningstraktat traktatfæstes den såkaldte **åbne koordinationsmetode**. Det gælder inden for fire konkrete politikområder, nemlig vedrørende social- og arbejdsmarkedspolitik, forskning, folkesundhed og industri. Der lægges på den baggrund op til, at Kommissionens handlingsplaner behandles i fagudvalgene, mens vedtagelse af målsætninger og retningslinjer tillige bør behandles i Europaudvalget forud for evt. mandatgivning.

4. Styrket samarbejde med medlemmer af Europa-Parlamentet

Fast mødestruktur med danske medlemmer af Europa-Parlamentet

Samarbejdet mellem Folketingets Europaudvalg og de danske medlemmer af Europa-Parlamentet skal styrkes gennem konkrete tiltag. Hidtil har samarbejdet ikke været systematiseret, men været begrænset til enkelte fælles møder og andre ad-hoc aktiviteter. Fremover vil samarbejdet blive lagt i mere faste rammer.

Der vil således fremover blive afholdt et månedligt møde mellem medlemmerne af Folketingets Europaudvalg og de danske medlemmer af Europa-Parlamentet. Disse møder vil finde sted den første fredag hver måned, én time inden starten af det ordinære Europaudvalgs møde. Møderne og dagsordenspunkterne tilrettelægges af Europaudvalget og medlemmerne af Europa-Parlamentet i fællesskab.

Dagsordener vil blive udsendt af Europaudvalgets sekretariat 14 dage inden afholdelsen af hvert enkelt møde på baggrund af indkomne forslag fra medlemmerne af Europaudvalget og medlemmerne af Europa-Parlamentet. Er der for-

ud for et planlagt møde ikke indkommet forslag af en vis politisk interesse, kan Europaudvalgets formand vælge at aflyse pågældende møde.

Europaudvalgets sekretariat vil desuden hvert halve år udarbejde en mødeoversigt med angivelse af kommende mødedatoer og mødetidspunkter. Møderne vil ikke være åbne for pressen eller offentligheden i øvrigt.

Invitation af ordførere fra Europa-Parlamentet

Europaudvalget vil fremover overveje muligheden for at invitere relevante fagudvalgsordførere, samt eventuelt ordførere fra andre partigrupper (de såkaldte skyggeordførere), fra Europa-Parlamentet til at mødes med Europaudvalget for at drøfte aktuelle sager inden for ordførernes fagområde. Sådanne møder vil eventuelt kunne slås sammen med de faste månedlige møder med de danske medlemmer af Europa-Parlamentet.

Fagudvalgene og Europa-Parlamentet

Behovet for at styrke samarbejdet mellem fagudvalgene og medlemmerne af Europa-Parlamentet bliver ikke mindre som følge af etableringen af ovennævnte mødestruktur. Gennem tætte kontakter til medlemmerne af Europa-Parlamentet vil fagudvalgene blive bedre udrustet til at forholde sig politisk og fagligt til nye EU-initiativer. Samtidig vil de danske medlemmer af Europa-Parlamentet kunne få værdifuld viden om de særlige problemer der kan være knyttet til de enkelte EU-initiativer ud fra en dansk vinkel. Såvel formelle møder som uformelle kontakter vil kunne styrke den parlamentariske behandling. Det er op til hvert enkelt fagudvalg, at finde den samarbejdsform der passer bedst.

5. Folketingets overvågning af nærhedsprincippet

I det Europæiske Konvents forfatningsudkast er det foreslået, at de nationale parlamenter skal medvirke til at sikre, at nærhedsprincippet overholdes jf. udkast til protokol om nærheds- og proportionalitetsprincippet, artikel 6, stk. 3.

Forhandlingerne omkring forfatningstraktaten er i skrivende stund endnu ikke afsluttet. Det anses imidlertid for givet, at forfatningstraktatens endelige bestemmelser om nærhedsprincippet forbliver uændrede i forhold til EU-Konventets udkast til forfatningstraktat vedtaget med konsensus den 13. juni og 10. juli 2003.

Forfatningstraktatens bestemmelser om nærhedsprincippet

Forfatningstraktatens protokol om anvendelsen af nærhedsprincippet tildeler de nationale parlamenter en særlig rolle i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt nærhedsprincippet er overholdt.

Ethvert nationalt parlament kan således, senest 6 uger efter at Kommissionen har forelagt et lovgivningsforslag, sende en begrundet udtalelse til Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet der forklarer hvorfor pågældende parlament mener, at forslaget strider imod nærhedsprincippet.

Såfremt en begrundet udtalelse opnår støtte fra mindst en tredjedel af de nationale parlamenter, er Kommissionen forpligtet til at genoverveje forslaget¹. Herefter har Kommissionen tre valgmuligheder. Den kan vælge enten at *ændre* forslaget, at *trække det tilbage* eller at *opretholde* forslaget uændret.

Forfatningstraktatens bestemmelser tages i anvendelse

Folketingets Europaudvalg har besluttet allerede nu at anvende bestemmelserne i forfatningstraktatens protokol om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Det sker for at være klar til fuldt ud at udnytte de nye muligheder protokollen tildeler de nationale parlamenter.

Bilag 5 i denne beretning indeholder en detaljeret beskrivelse af hvordan Europaudvalget og fagudvalgene kan foretage en kvalificeret vurdering af nærhedsprincippets overholdelse. COSAC-sekretariatet i Bruxelles tildeles en central rolle i forbindelse med formidlingen af resultaterne.

Modellen indeholder en særlig procedure for Folketingets løbende overvågning af, at nærhedsprincippet overholdes. Modellen er baseret på det grundlæggende princip, at Folketingets fagudvalg foretager den første behandling af de relevante kommissionsforslag. Fagudvalget afgiver senest 4 uger efter forslagets fremsættelse en foreløbig indstilling til Europaudvalget der herefter foretager den endelige indstilling til Kommissionen. Ved eventuelle uoverensstemmelser mellem fagudvalgets indstilling og Europaudvalgets holdning indkaldes til et fælles møde.

Det er EU-sekretariatets opgave at foretage en administrativ sortering af forslag til retsakter, således at kun væsentlige forslag underkastes en subsidiaritetskontrol i fagudvalgene og i Europaudvalget.

¹ Tærsklen er lavere – en fjerdel – vedrørende forslag der ligger inden for forfatningstraktatens bestemmelser i DEL III, afs. III, kap. IV: Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Til støtte for Folketinget kontrol af nærhedsprincippet, angiver regeringen fremover i sine grundnotater en selvstændig vurdering af, om nærhedsprincippet er overholdt. Grundnotater skal fremover være Europaudvalget og det/de relevante fagudvalg i hænde senest 2 uger efter forslaget er fremsendt til Rådet, jf. nedenstående.

Det skal gøres helt klart, at 6 ugers fristen, der angives i protokollen, giver meget kort tid til at føre en kvalificeret parlamentarisk kontrol og reelt vil føre til et meget sammenpresset sagsforløb. Det er derfor af afgørende betydning, at der etableres et tæt og løbende samarbejde mellem Folketingets Europaudvalg, fagudvalgene og regeringen.

6. Et bedre beslutningsgrundlag

Et kvalitativt forbedret beslutningsgrundlag

Regeringens information til Folketinget om EU-politikken er helt afgørende for, at Europaudvalget kan udøve en kvalificeret parlamentarisk kontrol af regeringens EU-politik. Informationen skal være af høj kvalitet og udruste Europaudvalget med det bedst mulige beslutningsgrundlag.

Det centrale er, at kvaliteten af de fremsendte notater styrkes, snarere end at papirmængden øges. Dog er der i takt med udviklingen af samarbejdet i EU, og den stadig større sagsmængde, opstået visse behov for nye informationer.

Tidlig orientering om regeringens holdning

Blandt de vigtigste nyskabelser hører, at regeringen fremover i de oversendte grundnotater og samlenotater skal angive sin holdning til det/de omhandlede forslag. Allerede i dag orienteres en lang række interesseorganisationer, NGO'ere og kommunale organisationer om regeringens holdning gennem deres medlemskab af regeringens mange EU-specialudvalg. Ligeledes skal regeringen medtage oplysninger om andre landes holdninger, i det omfang disse er offentligt kendte.

Forelæggelse af reviderede forhandlingsoplæg

Europaudvalget oplever i stadig flere tilfælde, at regeringen forelægger sager med henblik på forhandlingsoplæg *for* sagen har været til 1. behandling i Europa-Parlamentet. Dette forhold skal ses på baggrund af, at et stigende antal sager vedtages allerede efter Europa-Parlamentets 1. behandling.

Som udgangspunkt er det en fordel, at Europaudvalget inddrages på dette tidlige stadie i beslutningsprocessen, idet muligheden for at øve indflydelse her er

størst. Ulempen er imidlertid, at det manglende kendskab til Europa-Parlamentets synspunkter svækker Europaudvalgets beslutningsgrundlag. Derfor anmodes regeringen om at være særlig opmærksom på at orientere Europaudvalget om Europa-Parlamentets foreløbige synspunkter i disse sager. Orienteringen bør ske i samlenotaterne, og ministeren bør desuden kunne redegøre herfor under udvalgmøderne.

I tilfælde hvor der ikke kan opnås enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet efter 1. behandlingen, forelægger regeringen et nyt forhandlingsoplæg i Europaudvalget, der tager højde for den nye forhandlingssituation.

Nye oversigtsnotater

I takt med at sagsmængden i EU er vokset betydeligt, har der vist sig et behov hos medlemmerne for at kunne få et bedre overblik over sagerne indenfor de enkelte fagområder. Det gælder såvel løbende som kommende sager.

På den baggrund er det aftalt, at regeringen hver tredje måned oversender et oversigtsnotat om de vigtigste løbende sager. Det skal klart fremgå, hvilket ministerium der er ansvarlig for sagsbehandlingen. Endvidere udarbejder regeringen hvert halve år et oversigtsnotat over vigtige kommende sager. Indholdsmæssigt skal begge disse typer oversigtsnotater målrettes ansvarsområdet for det/de relevante fagudvalg i Folketinget.

Kommissionen er endvidere i stigende grad begyndt at gøre brug af høringer som led i det lovforberedende arbejde. Det er vigtigt, at Europaudvalget får en hurtig orientering om Kommissionens høringsdokumenter, således at der er reel mulighed for at øve indflydelse på de efterfølgende forslag til retsakter.

En del af disse høringer er udelukkende internetbaserede og lægges alene ud til høring på Kommissionens høringsportal. Set i lyset af denne udvikling skal regeringen hver tredje måned oversende et notat, hvor der orienteres om disse offentlige, internetbaserede høringer.

De formmæssige og indholdsmæssige krav til oversigtsnotatet er nærmere beskrevet i bilag 2.

Ugelister

Den eksisterende ordning, hvor regeringen oversender ugelister over modtagne EU-dokumenter fastholdes. Ugelisterne giver medlemmerne et godt overblik over aktuelle sager og indeholder endvidere nyttig information om, hvorvidt der vil blive fremsendt grundnotat. For at kunne udnytte ugelisterne optimalt, er det nødvendigt, at tidsfristerne overholdes.

Bedre EU-papirer - Grundnotater

Fristerne skal overholdes

Europaudvalgets medlemmer har behov for på et tidligt tidspunkt at få præcis og kortfattet information om de forslag, der er under behandling i EU-systemet. Et vigtigt redskab i den forbindelse er grundnotaterne.

I dag oversender regeringen grundnotater om alle direktivforslag samt andre væsentlige forslag til retsakter og kommissionsbeslutninger. Et grundnotat skal efter de gældende regler oversendes så tidligt som muligt og så vidt muligt inden 4 uger efter forslagens fremsættelse. Resuméet af udestående høringssvar kan i særlige tilfælde eftersendes på et senere tidspunkt, dog senest 8 uger efter kommissionsforslagets fremsættelse. Hovedformålet med grundnotaterne er således at give medlemmerne hurtig information om nye initiativer fra Kommissionen.

Det er afgørende for en rettidig parlamentarisk behandling, at fristen for oversendelse af grundnotater overholdes. Dette er ikke mindst nødvendigt i forbindelse med fagudvalgenes behandling af EU-sager inden for deres respektive områder.

Regeringens holdning skal angives

Det har afgørende betydning for medlemmernes mulighed for at fortage en kvalificeret og målrettet sagsbehandling, at regeringens holdning er angivet i grundnotaterne. Kendskabet til regeringens holdning på et tidligt stadie åbner mulighed for en mere kvalificeret debat i såvel fagudvalgene som i Europaudvalget.

Regeringens holdning er kendt på et langt tidligere tidspunkt end når Europaudvalget eller et fagudvalg får sagen forelagt på et udvalgsmøde. Den danske holdning indgår således i de notater, der sendes til bl.a. interesseorganisationer og NGO'ere i forbindelse med møder i regeringens EU-specialudvalg. I dag er Europaudvalgets medlemmer med andre ord ringere oplyst om sagerne end mange interesse- og erhvervsorganisationer. Det er udtryk for en uholdbar demokratisk ubalance, at de politiske beslutningstagere ikke er fuldt ud orienteret på dette væsentlige punkt.

Der er naturligvis et hensyn at tage vedrørende den danske forhandlingsposition i Rådet. En angivelse af regeringens holdning i grundnotater (og i efterfølgende samlenotater) skal da heller ikke nødvendigvis være identisk med det forhandlingsoplæg, som regeringen senere forelægger mundtligt i Europaud-

valget. Men det må være muligt på et tidligt tidspunkt at angive regeringens mere overordnede holdning til et forslag, således som det sker i både Sverige og Finland, jf. bilag 5.

Orientering om andre landes positioner

En anden mangel i relation til grundnotaterne er oplysninger om andre landes holdninger. Der er behov for, at andre landes holdninger også medtages i grundnotatet, når de er kendte. I denne sammenhæng kan ligeledes henvises til erfaringer gjort i de øvrige nordiske EU-medlemslande. Således indeholder de svenske grundnotater sædvanligvis et kort afsnit om hvilke synspunkter der har støtte hos et flertal af landene. I visse tilfælde orienterer den svenske regering specifikt om holdningen blandt lande der måtte have særlige ønsker/krav til de fremlagte forslag.

Der findes i øvrigt konkrete eksempler på, at den svenske regering i dets grundnotater har orienteret det svenske europaudvalg om den danske regerings holdning til bestemte kommissionsforslag. Det forekommer helt utilfredsstillende, at Folketingets Europaudvalg først på et langt senere tidspunkt orienteres af den danske regering om dets holdning på et møde i Europaudvalget.

Endelig er det vigtigt, at forslagets formål er tydeligt beskrevet, at der redegøres for hvilke problemer/spørgsmål der kan opstå i en dansk sammenhæng, og at øvrige relevante samfundsmæssige konsekvenser forslaget vil have for Danmark, angives. Endvidere bør der henvises til generelle beslutninger i den danske Europapolitik f.eks. vedtagelser i folketingsalen. De nøjagtige krav til grundnotaternes form og indhold er beskrevet i bilag 1.

Nye retningslinjer for grundnotater

For så vidt angår fristen for oversendelse af grundnotater aftales det, at de oversendes senest, når den danske regering begynder at binde sig til holdninger i Rådets arbejdsgrupper, dog altid **senest 2 uger** efter forslagets fremsendelse til Rådet. Høringssvar fra interesseorganisationer og andre høringspartnere oversendes så snart de foreligger. Grundnotaterne forbedres ved fremover at indeholde tre nye elementer:

- 1) Et afsnit om regeringens foreløbige holdning til forslaget.
- 2) Et afsnit om andre landes positioner, i det omfang de er almindelig kendt.
- 3) Et afsnit der giver en selvstændig og udtømmende vurdering af, hvorvidt forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

(2 ugers fristen svarer stort set til den engelske praksis, hvor regeringen oversender et "grundnotat" senest 12 arbejdsdage efter fremsættelsen, jf. bilag 5.)

Høringsdokumenter

For så vidt angår høringsdokumenter fra Kommissionen har disse i stigende grad karakter af meddelelser og ikke som tidligere udelukkende grøn- og hvidbøger. Derfor oversender regeringen fremover grundnotater om samtlige grøn- og hvidbøger samt om øvrige væsentlige høringsdokumenter.

En særlig behandling af Europakommissionens høringsdokumenter - herunder grønbøger, hvidbøger, meddelelser o.a. - er allerede vedtaget og gennemført. Proceduren indebærer, at snarest muligt efter et høringsdokument er fremsat sættes det på dagsordenen for det kommende møde i Europaudvalget. På mødet tager medlemmerne stilling til, om dokumentet skal behandles i Europaudvalget, eller om det skal sendes videre til det relevante fagudvalg med anmodning om, at de behandler sagen. Når svaret fra fagudvalget foreligger, sættes sagen igen på Europaudvalgets dagsorden med henblik på endeligt at afgøre, om der skal afgives høringssvar, og om hvordan sagen skal behandles forud herfor - fx. høring, samråd med ressortministeren, forespørgselsdebat eller andet.

(Der vil formentlig være tale om ca. 40 høringsdokumenter pr. samling, men tallet vil givetvis variere en del.)

For grundnotater om høringsdokumenter gælder samme frist - og samme vilkår i øvrigt - som for grundnotater om forslag til retsakter.

Bedre EU-papirer - Samlenotater

De samlenotater Europaudvalgets medlemmer i dag modtager fra regeringen forud for udvalgmøderne er meget forskellige og af svingende kvalitet. En del af forklaringen herpå er selvfølgelig forskellighed i karakteren af sagerne afhængig af rådsformation. Men der har også udviklet sig meget forskellige praksisser i de forskellige ministerier.

For så vidt angår samlenotater, hvor der tidligere er udarbejdet et grundnotat, skal det præciseres, at samlenotaterne bør have en karakter der gør, at medlemmerne som led i deres mødeforberedelse alene har behov for at læse samlenotatet. Det forudsætter, at samlenotatet er en ajourført udgave af grundnotatet. Det vil sige, at samlenotatet skal indeholde den samme type information som grundnotaterne, blot skal oplysningerne være opdaterede. Dette betyder ligeledes, at regeringens opdaterede, eventuelt reviderede holdning også skal angives i samlenotaterne. Ændringer i forhold til grundnotatet skal markeres tydeligt, f.eks. med fed skrift eller streg i venstre margen.

For så vidt angår samlenotater, hvor der ikke er udarbejdet et grundnotat, dvs. sager der ikke har karakter af lovgivning, foreslås det, at samlenotatet i prin-

cippet skal indeholde de samme informationer som et grundnotat, dog kun i det omfang det har relevans.

Når en sag forelægges Europaudvalget med henblik på forhandlingsoplæg indledes samlenotatet med et kort resumé om sagen på højst én side. Resuméet skal indeholde hovedindholdet, de centrale spørgsmål og regeringens holdning.

Det indskræpes, at samlenotater skal oversendes senest 8 dage før afholdelse af møde i Europaudvalget.

Bedre EU-papirer – Komitésager

Antallet af komitésager har været stærkt stigende i de seneste år. Det er derfor nødvendigt at forbedre og lette tilgængeligheden af de fremsendte dokumenter og bilag. På den baggrund foreslås det, at regeringen på forsiden klart angiver sin vurdering af konsekvenserne for beskyttelsesniveauet i Danmark af komitéforslaget samt regeringens stillingtagen til forslaget.

Det angives således om beskyttelsesniveauet er forbedret, uændret eller forringet indenfor områderne sundhed, sikkerhed, beskyttelse af miljøet og arbejdsmiljøet samt forbrugerbeskyttelsen.

I de få komitésager, der ikke vedrører beskyttelsesniveauet, angives det ligeledes på forsiden, at forslaget ikke vedrører beskyttelsesniveauet i Danmark.

Bedre EU-papirer – Redegørelser fra Rådsmøder

Det er vigtigt for Folketingets behandling af EU-sager, at Folketinget også modtager præcise informationer om, hvad der sker på rådsmøderne. Redegørelserne bidrager bl.a. til medlemmernes mulighed for at vurdere, om ministeren loyalt har forvaltet et eventuelt mandat givet i Europaudvalget.

Det besluttet derfor, at Folketinget senest 48 timer efter hvert rådsmøde modtager en skriftlig afrapportering fra regeringen, som kort og præcist beskriver hvad der er sket i de politisk interessante sager, og hvad eventuelle afstemninger har resulteret i.

Endvidere skal der ved forelæggelsen fortsat være mulighed for at bede den pågældende minister om at få en mundtlig orientering om rådsmødet på det førstkommende møde i Europaudvalget.

Forbedrede dagsordener

Europaudvalgets dagsordener ønskes forbedret yderligere. Det skal ske ved at dagsordenerne fremover ikke alene indeholder alle punkter på rådsmødets

dagsorden, men at det også angives, hvilke nye forslag til retsakter der er fremsat, siden den enkelte minister sidst har forelagt sager i Europaudvalget. Disse sidstnævnte sager skal optræde på dagsordenen, således at udvalgsmedlemmerne kan stille spørgsmål om sagerne til ministeren.

Dagsordenerne bedes endvidere tilføjes oplysninger om, hvilket dansk minister-ressort de enkelte dagsordenspunkter hører ind under.

Uformelle rådsmøder

Det har vist sig, at der ved afholdelsen af uformelle rådsmøder under de seneste EU-formandskaber, i flere tilfælde har været foretaget drøftelser af væsentlig politisk betydning. Europaudvalget er ikke i alle tilfælde blevet tilstrækkeligt orienteret om disse drøftelser.

Allerede i dag er regeringen forpligtet til at orientere Europaudvalget om væsentlige sager, der forventes drøftet på uformelle rådsmøder forud for disses afholdelse. I disse tilfælde afgiver regeringen efterfølgende en skriftlig redegørelse for det uformelle mødes forløb vedlagt en eventuel pressemeddelelse. En sådan skriftlig redegørelse for det uformelle mødes forløb kan også afgives i tilfælde, hvor sagerne på mødet ikke forud har været forelagt Europaudvalget, jf. Europaudvalgets beretning af 27. september 1996.

Ovennævnte formuleringer fastholdes uændret. Det indskræpes dog samtidig, at procedurerne skal efterleves fuldt ud, således at Europaudvalget fremover bliver grundigt orienteret om væsentlige politiske drøftelser på de uformelle rådsmøder.

(Bedre overblik over notater - Det er under overvejelse, hvordan der kan tilvejebringes et bedre overblik over de forskellige notater og dokumenter. Det vil eventuelt kunne ske ved hjælp af et særligt system for nummerering samt ved at forsyne notaterne med forsider i bestemte farver. I den sammenhæng vil de nye tekniske muligheder i Folketingets kommende journal- og arkivsystem, "Ting Dok", blive undersøgt.)

7. Åbenhed i Europaudvalget

Åbenhed er afgørende for den demokratiske legitimitet

Spørgsmålet om åbenhed i Folketingets behandling af EU-sager har gennem årene haft stor bevågenhed i Europaudvalget. Således havde Europaudvalgets beretning fra 19. februar 1999 netop spørgsmålet om åbenhed som sit helt centrale omdrejningspunkt. Der blev her taget vigtige skridt mod en styrket inddragelse af EU-politikken i det daglige parlamentariske arbejde for derved at

skabe større gennemsigtighed og åbenhed i den hjemlige EU-beslutningsproces.

Bestræbelserne på at styrke åbenheden og gennemsigtigheden i den danske EU-beslutningsproces kan imidlertid ikke bero på for én gang vedtagne procedurer og arbejdsmetoder. Behovet for åbenhed må løbende vurderes, ikke mindst i lyset af dynamikken i den europæiske udvikling der i høj grad har udvandet skellet mellem udenrigs- og indenrigspolitik. I takt med at EU-politik i betydelig grad har fået indenrigspolitiske konsekvenser, er behovet for mere åbenhed om Folketingets behandling af EU-sager også øget. Det er i den forbindelse helt afgørende at forbedre regler for åbenhed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen, sker i sammenhæng med en øget inddragelse af Folketingets fagudvalg i behandlingen af EU-sager.

Det er, og har altid været, Europaudvalgets ønske at sikre den højst mulige grad af åbenhed om sit arbejde. Overordnet bidrager en høj grad af åbenhed til at forbedre befolkningens og pressens kontrolmuligheder samtidig med, at offentlighedens generelle indsigt i EU-sagerne styrkes. Åbenhed er endvidere en afgørende forudsætning for en bredere demokratisk debat, hvilket vil give EU-spørgsmål en mere markant placering på den politiske dagsorden i den danske samfundsdebat.

Europaudvalget er samtidig bevidst om, at EU-sagernes særlige karakter nødvendiggør en vis grad af fortrolighed i forholdet til regeringen. Det er ikke i Europaudvalgets interesse at forringe regeringens muligheder i at opnå det for Danmark bedste resultat ved forhandlingerne i EU's ministerråd. I den forstand står formuleringen fra Europaudvalgets første beretning i 1973, om at regeringen rådfører sig med Europaudvalget ... *således at såvel hensynet til Folketingets indflydelse som til regeringens forhandlingsfrihed respekteres*, fortsat ved magt.

Ovennævnte hensyn er imidlertid ikke til hindring for, at indføre en række nye initiativer der skal styrke åbenheden i Folketingets samlede behandling af EU-sager, jf. næste afsnit.

Fagudvalgenes inddragelse vil styrke åbenhed og gennemsigtighed

Allerede i dag har Folketingets fagudvalg i vidt omfang valgt at optage relevante EU-sager på udvalgsmødernes dagsorden. Derudover har fagudvalgene afhængigt af fagområde på forskellig vis gået dybere ned i behandlingen på afgrænsede områder. Fagudvalgenes behandling vil nu blive yderligere forstærket og systematiseret. Det sker bl.a. ved, at det i Folketingets forretningsorden vil blive indføjet, at udvalgenes sagsområder også omfatter EU-sager inden for

sagsområdet. Det vil dog fortsat være op til hvert enkelt fagudvalg selvstændigt at tilrettelægge arbejdet med EU-sager på den mest hensigtsmæssige måde.

Fagudvalgenes øgede inddragelse vil føre til en mere åben politisk debat og øget opmærksomhed om EU-sagerne på et tidligt tidspunkt i beslutningsprocessen. Dette gælder ikke mindst i forbindelse med fagudvalgenes fremtidige kontrol af nærhedsprincippet overholdelse, jf. beretningens kapitel 5 samt bilag 5. Kontrollen af nærhedsprincippet er i henhold til forfatningstraktaten underlagt en kort 6 ugers tidsfrist, hvilket nødvendiggør, at fagudvalgene hurtigt sætter nye EU-forslag på dagsorden med henblik på at vurdere deres overensstemmelse med nærhedsprincippet. Fagudvalgets eventuelle indstillinger til Europaudvalget vil være offentligt tilgængelige. Dette gælder også for den endelige indstilling der vil blive fremsendt til EU's institutioner efter parlamentarisk koordination i Europaudvalget.

Åbenhed ved mødeforberedelse, mødeafholdelse og opfølgning

Der er behov for øget åbenhed omkring møderne i Europaudvalget. Der kan i den forbindelse sondres mellem tidsrummet lige op til møderne, tidspunktet for selve mødeafholdelsen samt tidsrummet umiddelbart efter møderne. Åbenheden vil blive styrket i alle tre faser.

1. fase består i forberedelsen af udvalgsmøderne, hvor langt hovedparten af alle relevante dokumenter og notater allerede i dag er offentligt tilgængelige på EU-oplysningens hjemmeside. De forbedrede dagsordener har ligeledes gjort Europaudvalgets møder mere gennemsikkelige. Der kan dog ske yderligere forbedringer i denne fase, jf. nedenstående.

2. fase består i afholdelsen af Europaudvalgets møder. Det er uomgængeligt, at der er et vist behov for fortrolighed omkring forelæggelsen af regeringens forhandlingsoplæg samt de dermed forbundne drøftelser om den danske forhandlingsstrategi. Dette ændrer dog ikke ved, at langt størstedelen af drøftelserne under møderne ikke har en fortrolig karakter. Derfor vil hvert ordinært europaudvalgsmøde fremover som udgangspunkt blive indledt med en åben del af op til én times varighed, jf. nedenstående model.

Det skal præciseres, at ministrenes forelæggelse af rådsmøder i Europaudvalget generelt skal være kortfattede og have en mere politisk karakter. Omfattende tekniske fremlæggelser bør derfor undgås eller begrænses mest muligt.

Sidste og 3. fase består i orienteringen af pressen og offentligheden efter møderne. Her kan der ligeledes ske forbedringer for at styrke åbenheden og gennemsigtigheden, jf. nedenstående.

De månedlige møder med medlemmerne af Europa-Parlamentet jf. kapitel 4, vil også bidrage til at skabe øget opmærksomhed og mere åbenhed omkring behandlingen af EU-sager i såvel Folketinget som i Europa-Parlamentet.

Kommenterede dagsordener og møderesuméer

Folketingets EU-sekretariat vil, som led i bestræbelserne på at skabe mere åbenhed, udarbejde en kommenteret dagsorden forud for hvert møde i Europa-udvalget samt et møderesumé umiddelbart efter mødet, sådan som det eksempelvis sker i Sverige. Såvel den kommenterede dagsorden som møderesumét skal være kort, præcist og fokusere på de mest centrale sager på dagsordenen.

Kommenterede dagsordener og møderesuméer er især møntet på at give journalister, organisationsrepræsentanter og andre interesserede let tilgængelig og aktuel information om Europaudvalgets aktuelle aktiviteter. Den svenske Riksdag har gode erfaringer med denne form for informationsservice, jf. bilag 4.

Model for åbne møder i Europaudvalget

Der introduceres hermed en åben del af europaudvalgsmøderne, der normalt vil starte én time inden det ordinære udvalgsmøde. Under den åbne del vil én udvalgt minister fremlægge aktuelle, væsentlige sager og efterfølgende besvare spørgsmål fra medlemmer af Europaudvalget samt fra partiernes fagordførere der vil have adgang til at deltage i denne del af mødet. Sager der tages op under den åbne del, behøver ikke nødvendigvis at være formelle dagsordenspunkter på det kommende rådsmøde. Sagerne kan således også omfatte præsentation af nye kommissionsforslag, der i henhold til Rådets nye forretningsorden, ikke længere vil blive optaget på Rådets dagsordener.

Åbenhed omkring møder i Det Europæiske Råd

Forelæggelserne af møder i Det Europæiske Råd vil som udgangspunkt være åbne, idet der kun i meget sjældne tilfælde forelægges sager med henblik på forhandlingsoplæg ved disse møder. De nødvendige forhandlingsoplæg vil sædvanligvis være blevet fremlagt af udenrigsministeren på et møde kort tid forinden. Af samme årsag vil også afrapporteringerne fra Det Europæiske Råd i Europaudvalget være åbne.

Flere EU-debatter i folketingssalen

Endelig vil der blive tilrettelagt flere EU-debatter i Folketingssalen. Dette vil yderligere styrke åbenheden om EU-politikken. Der vil hvert halve år blive afholdt en forespørgselsdebat om det aktuelle formandskabsprogram. En gang årligt gennemføres en forespørgselsdebat om Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram samt om Rådets flerårige strategiske program.

8. Afslutning

Med denne beretning er rammerne lagt, for at Europaudvalget og fagudvalgene samlet vil kunne styrke og kvalificere den parlamentariske kontrol af EU-sagerne. De nye tiltag afspejler, at EU-politik i stigende grad har fået indenrigspolitiske konsekvenser og derfor på mange områder udgør en integreret del af dansk politik.

Endvidere tager denne beretning højde for, at den nye forfatningstraktat giver nye indflydelsesmuligheder for de nationale parlamenter i forbindelse med kontrollen af nærhedsprincippet.

Beretningen kan dog ikke stå alene, og gevinsterne kommer ikke af sig selv. Rammerne skal nu udfyldes, og i den forbindelse er det afgørende med et fortsat konstruktivt samarbejde mellem Folketingets Europaudvalg, fagudvalgene, regeringen og de danske medlemmer af Europa-Parlamentet.

Bilag 1

Minimumskrav til regeringens grundnotater og supplerende notater vedr. EU-initiativer

Emne	Krav
Dokumenttype	Det skal tydelig anføres, hvilken dokumenttype, der er tale om, f.eks. grundnotat, supplerende grundnotat og aktuelle notater.
Initiativets titel	Korrekt titel skal angives + evt. "kælenavn", f.eks. "madsmin- kedirektivet".
Identifikation	KOM nr. samt procedure nr. skal oplyses. Det skal endvidere angives, hvis der er tale om et revideret forslag med henvisning til tidligere KOM nr.
Datoer	Relevante datoer skal fremgå tydeligt, herunder datoen for Kommissionens vedtagelse/fremlæggelse af forslaget.
Hjemmelsgrundlag	Relevante traktatbestemmelser og angivelse af hvilken beslutningsprocedure der gælder for forslaget, f.eks. den fælles beslutningsprocedure. I forbindelse med komitésager skal der henvises til bemyndigelsesdirektivet eller forordningen.
Sprogbrug	Der skal skrives kort, præcist og letforståeligt (f.eks. gennemføre i stedet for implementere, gøre lovlig i stedet for legalisere, sætte i gang i stedet for initiere).
Tidligere forelæggelse for EUU	Datoer for tidligere forelæggelser samt angivelse af om disse har været til orientering eller med henblik på forhandlingsoplæg.
Resumé	Notatet skal altid indeholde et kortfattet resumé af indholdet og de forventede konsekvenser.
Indhold	Forslagets indhold – dog kun de vigtige elementer i forslaget. Hvis der er tale om et ændret forslag , så skal ændringerne angives tydeligt.
Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor	Kort beskrivelse af gældende retstilstand i DK, hvilke ændringer forslaget vil medføre samt om de forventede ændringer skal gennemføres ved lov eller er ministerens bemyndigelse.
Subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne ²	Regeringens selvstændige vurdering – ej blot en gengivelse af Kommissionens holdning.
Forslagets konsekvenser	Fordelt på følgende punkter: • Statsfinansielle • Samfundsøkonomiske • Miljømæssige

² Der henvises til den særlige procedure der er vedtaget ifm. kontrol af nærhedsprincippet.

	• Beskyttelsesniveau Lovgivningsmæssige konsekvenser fremgår af afsnittet om Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor.
Høring	Angivelse af hvem, der er hørt. Kort gengivelse af det vigtigste i høringssvarene, samt gerne med skematisk opsummering. Herunder også udtalelser fremkommet på møder i § 2 (landbrug) og § 5 (fisk) udvalgene.
Dansk holdning og indstilling	Notatet skal angive, hvilken holdning den danske regering har til initiativet, sådan som det kendes fra notaterne til EU-specialudvalgene. Hvis Folketinget, herunder fagudvalgene, på et tidligt tidspunkt kender til regeringens holdning i sagen, vil det give bedre muligheder for at foretage en mere kvalificeret og målrettet sagsbehandling af EU-sagerne.
Evt. forhandlingssituation	Det skal anføres, hvis der forventes afstemning, samt hvis det kan forventes, at Danmark kan komme i mindretal. Andres landes holdninger i sagerne er ofte tilgængelige i dag i Rådets registre og bør også angives, når de er kendte.
Danske Europapolitiske beslutninger	Der skal henvises til relevante Europapolitiske beslutninger vedtaget i Folketinget fx. vedtagelser.

Bilag 2

Kravspecifikation til oversigtsnotat om vigtige løbende sager

Forslag/ Initiativ	Sagsforløb i Rege- ringen	Sagsforløb i Rådet	Sagsforløb i Europa- Parlamentet	Sagsforløbet i Folketinget	Bilagshen- visninger
Angivelse af titel, dato, KOM-nr. og procedure- nummer samt hovedindhol- det	Angivelse af hvor- dan sagen er behand- let i regeringen (EU- specialudvalg) samt regeringens indstil- linger, såfremt de fo- religger	Hvor langt sa- gen er i Rådets samt hvilke spørgsmål, der er hovedpunk- terne/resterer under forhand- lingerne i Rådet	Hvor langt sa- gen er i Parla- mentet samt hvilke spørgs- mål, der er ho- vedpunkterne i Parlamentets behandling af sagen	Behandlingen i Folketingets fagudvalg og Europaudvalg Fagudvalgets indstillinger til Europaudvalget. Link til doku- mentet.	Oversigt over hvilke rele- vante bilag, der er sendt ud i sagen
<i>Udfyl- des/opdateres af regeringen</i>	<i>Udfyldes/opdateres af regeringen</i>	<i>Udfyl- des/opdateres af regeringen</i>	<i>Udfyl- des/opdateres af regeringen</i>	<i>Udfyl- des/opdateres af Folketinget</i>	<i>Udfyldes/ opdateres af Folketinget</i>

Oversigten skal udarbejdes i et samarbejde mellem regeringen og Folketingets EU-sekretariat, og ved anvendelsen af IT. Regeringen udfylder de første fire kolonner og Folketinget de resterende to.

Bilag 3

Ønsker til administrative forbedringer i forbindelse med Beretningen

Forbedring af dagsorden

- Angivelse på dagsordener af, hvilken minister der forelægger hvilke punkter, og hvilke ministre der er ressortansvarlige for de enkelte punkter
- Angivelse på dagsorden af hvilke punkter, der ikke optræder på rådets dagsorden, og hvilke forslag der er blevet fremsat siden sidste rådsmøde.
- Angivelse af KOM-numre på dagsordener – ikke kun i samlenotater
- Procedurenumre angives på dagsordenen
- Komplet gengivelse af dagsorden for rådsmøderne, ellers skal der gøres opmærksom på udeladelser.
- Dagsordenerne skal indeholde oplysning om nytilkomne kommissionsforslag siden ministerens sidste forelæggelse i Europaudvalget.
- Det skal fremgå af dagsordenerne, hvilket minister-ressort de enkelte punkter på dagsordenen hører ind under.

Formaliakrav til eksisterende notater

- fast defineret elektronisk format for diverse typer notater

Indskærpelse af tidsfrister for oversendelse af notater

- samtidig oversendelse af bilag til Europaudvalget og fagudvalg
- elektronisk oversendelse af bilag samtidig med oversendelse af trykte bilag
- Ugelister ønskes fortsat oversendt - tidsfrister skal overholdes

Bilag 4:

Erfaringer fra andre EU-lande

Orientering om regeringens holdning kan ske efter svensk og finsk praksis

I Finland og Sverige har det lige siden landene blev EU-medlemmer været et krav, at regeringen i grundnotaterne så vidt muligt skal redegøre for, hvilken politisk holdning den har til de pågældende EU-forslag.

Ifølge den finske grundlov skal regeringen oplyse parlamentet om relevante EU-sager "uden forsinkelse". Det fortolkes i praksis således, at regeringens holdning i en konkret sag skal være det finske parlament i hænde, senest når den finske regering begynder at binde sig til holdninger i Rådets arbejdsgruppe. I gennemsnit går der omtrent 3-4 uger fra et forslag er fremlagt af Kommissionen til regeringen sender parlamentet et offentligt grundnotat, der indeholder regeringens foreløbige holdning til sagen.

I Sverige modtager parlamentet inden 5 uger efter et forslag er fremsat et offentligt grundnotat, hvor regeringen angiver sin foreløbige holdning til forslaget. De svenske grundnotater indeholder desuden et kort afsnit, der refererer de øvrige medlemslandes holdning til forslaget.

Engelsk praksis for "grundnotater" efter senest 12 arbejdsdage

I det engelske underhus *House of Commons* er det en etableret praksis, at regeringen sender forslag til lovgivning fra Kommissionen til Parlamentet inden to arbejdsdage efter, at regeringen (Udenrigsministeriet) har modtaget det på engelsk. Herefter skal regeringen sende et notat – et såkaldt "explanatory memorandum" – om forslaget til Parlamentet senest 10 arbejdsdage efter fremsendelsen af forslaget. Nogle gange er der behov for mere tid, men i så fald skal dette accepteres af Parlamentet/Europaudvalget.

Dette betyder, at der normalt ikke må gå mere end 12 arbejdsdage fra Kommissionens fremsættelse af et forslag til modtagelse af notat i Parlamentet.

Alle forslag, der fremsendes til Parlamentet, ledsages af et notat. Nogle gange vil udvalget modtage et notat på baggrund af et foreløbigt, endnu ikke fremsat forslag hvis der ellers ikke er tid til behandlingen i udvalget. Vedrørende forslag af mindre politisk betydning, modtager udvalget et kort notat, der ikke indeholder alle kategorier af oplysninger og ikke er underskrevet af ministeren.

Svenske erfaringer med pressemeddelelser

I Sverige udarbejder informationsmedarbejdere for Riksdagens Europaudvalg (EU-nämnden) korte pressemeddelelser både før og efter afholdelsen af møder i

udvalget. Pressemeddelelserne er tilgængelige på den svenske EU-oplysnings hjemmeside og indeholder alle elektroniske henvisninger til de relevante mødebilag.

Erfaringerne med brugen af pressemeddelelser er overvejende positiv. Der er store interesse for pressemeddelelserne blandt journalister der anvender pressemeddelelserne som baggrund for EU-nåmdens mødeaktivitet samt vedrørende aktuelle EU-sager. Det sker imidlertid kun sjældent, at pressemeddelelserne bliver citeret i pressen.

Bilag 5:

Folketingets og fagudvalgenes inddragelse i kontrollen med nærhedsprincippet

Europaudvalgets sekretariat har i et notat af 4. februar 2004 redegjort for en række overvejelser i forbindelse med Folketingets kontrol med nærhedsprincippet.

En sådan kontrol med nærhedsprincippet er relevant, dels i forhold til de muligheder som den kommende forfatningstraktat giver, dels i forhold til de muligheder, der allerede eksisterer i det eksisterende traktatgrundlag¹.

I det følgende søges kort opstillet en mulig tilgang til denne kontrol.

Dette sker i form af et forslag til, dels hvordan **proceduren** for kontrollen kunne se ud under de givne forudsætninger (I), dels i form af et forslag til hvilket **konkrete kriterier**, der i givet fald skal lægges til grund (II).

I - Procedure

Nedenfor angives i skemaform, hvordan fagudvalgenes og Europaudvalgets kontrol af nærhedsprincippet kunne se ud, såfremt 6-ugersfristen i det verserende udkast til forfatningstraktat lægges til grund.

Det bemærkes i den forbindelse, at 6 uger ikke er lang tid, i betragtning af de mange parter, der i givet fald skal involveres i proceduren².

Nærhedsprincippet's behandling i fagudvalgene og i Europaudvalget

Trin	Procedure		
(1)	1. Kommissionen fremsætter forslag til retsakt ³ . 2. Forslaget fordeles straks til Europaudvalget og til berørte fagudvalg ⁴ . 3. De væsentlige forslag sendes af Folketinget til høring ⁵ med henblik på at indhente kommentarer til brug ved subsidiaritetskontrollen.		
(2)	Senest 2 uger efter forslagets fremsættelse	Regeringen har fremsendt grundnotat til fagudvalg og til Europaudvalget. Regeringens selvstændige vurdering af hvorvidt nærhedsprincippet er overholdt fremgår af grundnotatet.	
(3)	Senest 4 uger efter forslagets fremsættelse	Fagudvalget har behandlet forslaget ⁶ og er kommet med en udtalelse til Europaudvalget.	Såfremt fagudvalget finder, at nærhedsprincippet ikke er overholdt, meddeles dette COSAC ⁷ , m.h.p. videreformidling til øvrige nationale parlamenter.
(4)	Senest 5 uger efter forslagets fremsættelse	Forslaget behandles af Europaudvalget på grundlag af udtalelsen fra fagudvalget, regeringens grundnotat samt på grundlag af eventuel koordination med øvrige EU-landes fagudvalgs og europaudvalgs holdninger, eksempelvis via COSAC's hjemmeside.	
		I tilfælde af uoverensstemmelse mellem fagudvalgets udtalelse og Europaudvalgets holdning indkaldes til et fælles møde.	
(5)	Senest 6 uger efter forslagets fremsættelse	Europaudvalgets indstilling undertegnes af Europaudvalgets formand og/eller kontraheres af Folketingets formand. Indstillingen fremsendes af Folketingets formand til Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet.	Folketingets endelige indstilling sendes til COSACs hjemmeside til orientering og inspiration

II - Konkrete kriterier for prøvelsen af nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet indebærer, at beslutninger skal træffes så tæt på borgerne som muligt. Nærhedsprincippet er defineret i udkastet til forfatningstraktat artikel I-9.3:

"I medfør af nærhedsprincippet handler Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt, eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan."

Med andre ord finder nærhedsprincippet anvendelse ved vurderingen af, om et givent forhold skal reguleres på EU-plan.

Nærhedsprincippet er i sin natur meget politisk og ikke helt nemt at gøre operationelt. Dette ses eksempelvis også af EF-domstolens praksis, idet denne indtil videre ikke har tilsidesat en retsakt med den begrundelse at nærhedsprincippet ikke var respekteret⁸. Dette samme kunne på sin vis siges om proportionalitetsprincippet, hvilket dog ikke har hindret EF-Domstolen i at etablere en omfattende praksis for fortolkningen af dette princip. At et princip er vanskeligt håndterbart behøver med andre ord ikke at betyde, at det ikke kan have stor praktisk relevans⁹.

Nærhedsprincip contra proportionalitetsprincip

Nærhedsprincippet omtales en række forskellige steder i såvel det gældende traktatgrundlag¹⁰ som i udkastet til forfatningstraktat¹¹, ofte sammen med proportionalitetsprincippet. De to principper kan måske i et vist omfang siges at overlappe hinanden – imidlertid lægges der i det følgende til grund, at der er tale om to separate og af hinanden uafhængige principper:

Nærhedsprincippet indebærer at EU kun handler i det omfang, den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes på nationalt plan. Nærhedsprincippet er med andre ord et slags **supplerende kompetencetildelingsprincip**. Er nærhedsprincippet ikke respekteret, har EU ikke kompetence til at handle på det pågældende område.

Proportionalitetsprincippet er derimod ikke et kompetencetildelingsprincip. Anvendelsen af proportionalitetsprincippet er nemlig først relevant, når der er truffet beslutning om at handle på EU-plan – herefter er det **proportionalitetsprincippet**, der fastlægger hvilke tiltag, der finder anvendelse, og hvor indgribende disse skal være.

Man kan med andre ord lidt forenklet sige, at **nærhedsprincippet** finder anvendelse ved vurderingen af, om der er et problem, der kan og skal løses på EU-plan, mens **proportionalitetsprincippet** finder anvendelse, når man skal vurdere, hvordan problemet så skal løses. Man kan også sige, at **proportionalitetsprincippet** regulerer hvilken type værktøj, der skal anvendes – skal sømmet hamres i med en lægtehammer eller med en forhammer? – mens **subsidiaritetsprincippet** anvendes i forbindelse med vurderingen af, om der overhovedet er et søm.

I Konventets arbejdsgruppe 1, der behandlede nærhedsprincippet, siges der følgende om nærhedsprincippet: Da "nærhedsprincippet er et princip, der i hovedsagen er af politisk karakter, og hvis gennemførelse indebærer en omfattende skønsmargen for institutionerne bør kontrollen med overholdelsen heraf i hovedsagen være politisk."

De følgende forslag til kriterier for vurderingen af nærhedsprincippet er baseret på EF-traktatens protokol 30, stk. 5 & stk. 6.

Retningslinier ved vurderingen af nærhedsprincippet:

Overordnet målsætning: Fællesskabsmålet kan bedre nås på fællesskabsplan end på nationalt plan	
1. Har det forhold, der reguleres med forslaget til retsakt, tværnationale aspekter, som ikke på tilfredsstillende vis kan reguleres ved handling fra medlemsstaternes side?	
2. Vil manglende handling fra Fællesskabets side eller handling alene fra medlemsstaternes side være i strid med traktatens krav?	
3. Vil handling på fællesskabsplan have klare fordele på grund af omfanget af eller virkningerne heraf sammenlignet med en handling fra medlemsstaternes side?	

For god ordens skyld bemærkes, at det fremgår udtrykkeligt af udkastet til forfatningstraktat, at EF-Domstolen (fortsat) har kompetence til at udtale sig om krænkelse af nærhedsprincippet. Med den øgede fokus på princippet kunne det forventes, at flere sager om princippet vil blive indbragt for domstolen.

På et eller andet tidspunkt vil man derfor formentlig kunne udlede retningslinier for det nærmere indhold af princippet af EF-domstolens praksis.

¹ Udenrigsministeriet har i et notat af 5. marts 1999 til Europaudvalget redegjort for idéer til udmøntning af nærheds- og proportionalitetsprincippet. Den danske beslutningsprocedure i relation til nærheds- og proportionalitetsprincippet er yderligere beskrevet i EF-udvalgets: "Administrativ vejledning for centraladministrationen i den danske EU-beslutningsprocedure, november 2000", s. 15: "Der indsættes i rammenotater, grundnotater, kommenterede dagsordener og aktuelle notater en fast rubrik om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. I grundnotat og aktuelt notat redegøres for regeringens vurdering af forslaget i forhold til de to principper. [...]"

² Småttryk nr. 4 "Sådan lovgiver EU", s. 87, anfører, at det i gennemsnit tager 8 måneder at afslutte de sager, der vedtages efter 1. førstebehandling. Dette omfatter i sagens natur også Rådets behandling af forslaget.

Spørgsmålet er herefter, om 6-ugersfristen i udkastet til forfatningstraktat bør søges forlænget. Så vidt vides gav 6-ugersfristen ikke anledning til større debat i Konventet, angiveligt fordi selve etableringen af en kontrolordning allerede i sig selv var et stort fremskridt for de nationale parlamenter.

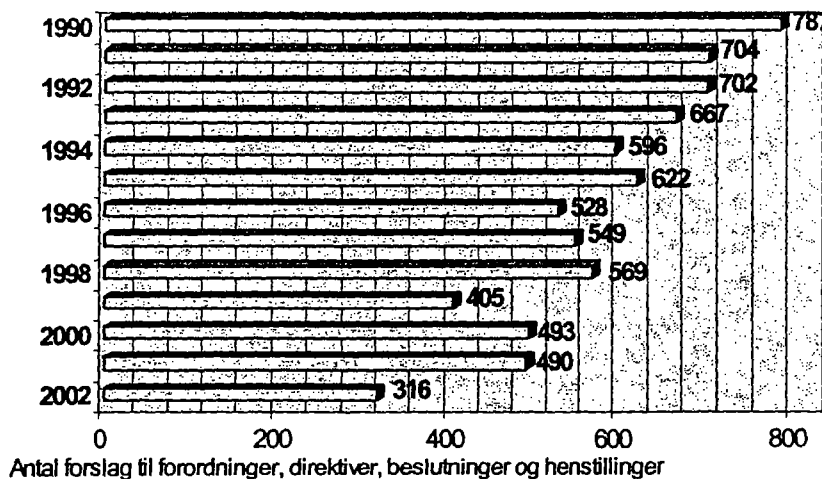
³ Det vurderes, at der årligt fremsættes omkring 100 forslag til retsakter, der vil kunne give anledning til subsidiaritetskontrol. Formentlig vil kun 30 – 40 af disse forslag have væsentlig betydning i forhold til nærhedsprincippet.

Kommissionen redegør i sin meddelelse "Bedre lovgivning 2002" af 11.12.2002 for udviklingen i antallet af retsakter:

Udvikling i antallet af forslag fra Kommissionen i tiden 1990-2002

*Situationen pr. 27.11.2002 - Kilde: PreLex-basen

(1990/2001: tal fra Eur-Lex-basen)



Som det fremgår, omfatter tallet 316 for året 2002 også beslutninger og henstillinger, der som udgangspunkt ikke er relevante for nærhedsprincippet anvendelse. Når der yderligere tages højde for, at en række forslag er ændringsforslag m.v. anslås det som sagt, at omkring 100 retsakter om året vil kunne give anledning til subsidiaritetskontrol, hvoraf kun ca. 30-40 vil have væsentlig betydning.

⁴ Holland har etableret et "subsidiaritets-udvalg" bestående af medlemmer fra Senat og Underhus, der skal kontrollere nærhedsprincippet overholdelse.

⁵ Det foreslås, at EU-sekretariatet står for høringsen i denne fase. Der kan i givet fald tale om både en lukket og en åben høring på samme tid, dvs. lukket i forhold til faste høringsparter såsom KL, Amtsrådsforeningen, København og Frederiksberg kommune, der alle kontaktes pr. e-mail og åben i form af en mere uformel åben høring f.eks. på Internettet, hvor alle kan komme med indlæg. De faste høringsparter kan i givet fald variere afhængig af hvilket emneområde, der er tale om i den konkrete sag.

⁶ Det bemærkes, at nærhedsprincippet kan betragtes som en "overbygning" til det almindelige princip om tildelte kompetencer i EU-retten. En kontrol med nærhedsprincippet indebærer med andre ord – ligesom kontrollen med overholdelsen af princippet om tildelte kompetencer – en hjemmelskontrol af forslaget; det undersøges, om et givent forslag til EU-retsakt har hjemmel i traktatgrundlaget eller ej. Hjemmelskontrollen foretages med udgangspunkt i en given traktatbestemmelses formulering og er derfor typisk i sig selv relativt ukompliceret.

Særligt i forbindelse med "gummiparagraffen" – TEF artikel 308 og Forfatningstraktatens artikel I-17 – kan nærhedsprincippet vise sin relevans.

⁷ COSACs særlige hjemmeside vedrørende nærhedsprincippet opdateres i overensstemmelse hermed.

⁸ EU-Karnov s55, EF-Domstolen er generelt tilbageholdende med at efterprøve politisk/økonomiske skøn.

⁹ Nærhedsprincippet kan måske også siges at udgøre en slags formodningsprincip eller bevisbyrde-regel: Det har formodningen imod sig, at et område skal reguleres på EU-plan – ønsker man alligevel at regulere på EU-plan, skal der argumenteres overbevisende for dette; Kommissionen har med andre ord en bevisbyrde, den skal løfte; denne bevisbyrde kan så løftes gennem en ordentlig begrundelse i forslaget til EU-retsakt.

¹⁰ Som f.eks. i TEU's præambel, TEU artikel 1, TEF artikel 5 og TEF protokol 30

¹¹ Artikel I-9 samt Protokollen om anvendelsen af proportionalitets- og nærhedsprincippet.