

Beretning afgivet af Europaudvalget den 10. december 2004

## **Beretning om reform af Folketingets behandling af EU-sager**

- fagudvalgenes inddragelse
- kontrol af nærhedsprincippet
- bedre beslutningsgrundlag
- åbenhed

## Indholdsfortegnelse

1.	Indledning .....	3
2.	Baggrund .....	5
	Tidligere beretninger .....	5
	Reformarbejdet .....	6
3.	Fagudvalgene tidligt på banen .....	7
	Tidlig inddragelse af fagudvalgene .....	7
	Ændring i Folketingets forretningsorden .....	8
4.	Fagudvalgenes kontrol af nærhedsprincippet skal styrkes .....	8
	Tydeliggørelse af den åbne koordinationsmetode .....	9
5.	Styrket samarbejde med medlemmer af Europa-Parlamentet .....	9
	Fast mødestruktur med de danske medlemmer af Europa-Parlamentet ..	9
	Invitation af ordførere fra Europa-Parlamentet .....	9
	Fagudvalgene og Europa-Parlamentet .....	10
6.	Folketingets overvågning af nærhedsprincippet .....	10
7.	Forfatningstraktatens bestemmelser om nærhedsprincippet .....	10
8.	Forfatningstraktatens bestemmelser tages i anvendelse .....	10
9.	Et bedre beslutningsgrundlag .....	12
	Et kvalitativt forbedret beslutningsgrundlag .....	12
	Tidlig orientering om regeringens holdning .....	12
	Forelæggelse af reviderede forhandlingsoplæg .....	12
	Nye oversigtsnotater .....	13
	Ugelister .....	13
	Bedre EU-papirer – grundnotater .....	13
	Nye retningslinjer for grundnotater .....	14
	Høringsdokumenter .....	15
	Bedre EU-papirer – samlenotater .....	15
	Bedre EU-papirer – komitésager .....	16
	Bedre EU-papirer – redegørelser fra rådsmøder .....	16
	Forbedrede dagsordener .....	17
	Uformelle rådsmøder .....	17
10.	Åbenhed i Europaudvalget .....	17
	Åbenhed er afgørende for den demokratiske legitimitet .....	17
	Fagudvalgenes inddragelse vil styrke åbenhed og gennemsigtighed ...	18
	Åbenhed ved mødeforberedelse, mødeafholdelse og opfølgning .....	19
	Kommenterede dagsordener og møderesuméer .....	19
	Model for åbne møder i Europaudvalget .....	20
	Flere EU-debatter i folketingssalen .....	20
11.	Afslutning .....	20
12.	Bilag 1: Minimumskrav til regeringens grundnotater og supplerende notater vedr. EU-initiativer .....	21
13.	Bilag 2: Uddrag af bemærkninger til revideret forretningsorden for Folketinget .....	23
14.	Bilag 3: Aftalte administrative forbedringer i forbindelse med Beretningen .....	24
15.	Bilag 4: Erfaringer fra andre EU-lande .....	25
16.	Bilag 5: Folketingets og fagudvalgenes inddragelse i kontrollen med nærhedsprincippet .....	27
	Model for nærhedsprincippets behandling i fagudvalgene og i Europaudvalget .....	28

## **1. Indledning**

Denne beretning følger op på Europaudvalgets seneste beretning fra den 10. maj 2001. Siden er der opstået behov for dels at stramme op på de eksisterende arbejdsmetoder 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 parlamentariske kontrol skal ske på det bedst mulige beslutningsgrundlag. Der er i den forbindelse behov for visse forbedringer, hvad angår 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 parlamenters inddragelse i EU-politikken. De nationale parlamenter vil fremover få en stærkere rolle i forbindelse med kontrollen af EU's nærhedsprincip. Europaudvalget ønsker i lighed med flere andre nationale parlamenters Europaudvalg i EU allerede nu 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 dele af beretningens formuleringer der forpligter regeringen er understreget.

De væsentligste nye elementer i beretningen udgør i overskriftsform:

- Fagudvalgenes inddragelse skal systematiseres. Som konsekvens ændres Folketingets forretningsorden pr. 1. januar 2005, således at det klart fremgår, at fagudvalgene behandler EU-sager inden for deres respektive områder.
- Regeringen udarbejder et foreløbigt subsidiaritetsnotat over væsentlige, nye lovgivningsforslag fra Kommissionen senest 2 uger efter fremsættelsen (i dansk sprogversion).
- Europaudvalgets beslutningsgrundlag skal styrkes. Det skal bl.a. ske gennem forbedrede grundnotater. Grundnotaterne skal foreligge senest 4 uger efter, at et forslag er offentliggjort i dansk sprogversion og vil fremover indeholde oplysninger om regeringens foreløbige generelle holdning til et kommissionsforslag og om generelle forventninger til andre landes holdninger i det omfang dette er muligt og holdningerne kendte.
- Kontrollen med nærhedsprincippet skal effektiviseres og organiseres bedre for at udnytte mulighederne i forfatningstraktaten. 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. Europaudvalgmøderne vil 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 og 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 og 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 dens 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 fagudvalgene. 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 de danske medlemmer af Europa-Parlamentet.
- Overvågning af nærhedsprincippet.
- Forbedret beslutningsgrundlag.
- Komité-sager.
- 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.

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 parlaments kontrol af nærhedsprincippet. Denne procedure og dens 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 fremgår nu klart af Folketingets reviderede forretningsorden med virkning fra 1. januar 2005, at EU-sager indgår som en naturlig del af fagudvalgenes ansvarsområde. I forretningsordenens § 7 stk. 2, i første sætning er det således blevet tilføjet, at udvalgenes sagsområder også omfatter EU-sager inden for sagsområdet. Det fremgår således af den reviderede forretningsorden, at *Udvalget for Forretningsordenen træffer beslutning om udvalgenes sagsområder, herunder EU-sager.*

Uddrag af udkast til bemærkninger i forbindelse med revideringen af Folketingets forretningsorden § 7, stk. 2, vedlægges som bilag 2.

#### **4. 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 i de tilfælde, hvor fagudvalget vurderer, at nærhedsprincippet ikke er respekteret. Efter Europaudvalgets behandling af sagen fremsendes en samlet indstilling til Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet, hvis det pågældende forslag vurderes at være i strid med nærhedsprincippet. Denne procedure, som skal finde sted inden for 6 uger, er beskrevet i beretningens kapitel 6 samt mere detaljeret i vedlagte bilag 5 om ”Nærhedsprincippets behandling i fagudvalgene og Europaudvalget”.

### *Tydeliggørelse af den åbne koordinationsmetode*

Med den nye forfatningstraktat tydeliggøres 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.

## **5. Styrket samarbejde med medlemmer af Europa-Parlamentet**

### *Fast mødestruktur med de 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 1 time inden starten af det ordinære europaudvalgsmøde. Møderne og dagsordenspunkterne tilrettelægges af Europaudvalget og de danske medlemmer 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 forud 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 og 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.

## **6. Folketingets overvågning af nærhedsprincippet**

Af den nye forfatningstraktat fremgår, at de nationale parlamenter skal medvirke til at sikre, at nærhedsprincippet overholdes, jf. protokollen om nærheds- og proportionalitetsprincippet, artikel 6.

Forfatningstraktaten træder tidligst i kraft den 1. november 2006, forudsat at ratifikationsprocessen forløber uden hindringer i samtlige medlemsstater. Europaudvalget vil imidlertid allerede nu iværksætte en procedure, hvor forfatningstraktatens bestemmelser lægges til grund.

## **7. 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 det 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 forslaget<sup>1</sup>. Herefter har Kommissionen tre valgmuligheder. Den kan vælge enten at *ændre* forslaget, at *trække det tilbage* eller at *opretholde* forslaget uændret.

## **8. Forfatningstraktatens bestemmelser tages i anvendelse**

Folketingets Europaudvalg har besluttet allerede nu at anvende bestemmelserne i forfatningstraktatens protokol om nærhedsprincippet og proportionalitetsprin-

cippet. 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, om 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 forslaget fremsættelse en foreløbig indstilling til Europaudvalget i de tilfælde fagudvalget vurderer, at nærhedsprincippet ikke er respekteret. Herefter foretager Europaudvalget 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.

- Til støtte for Folketingets kontrol af nærhedsprincippet oversender regeringen et foreløbigt subsidiaritetsnotat over væsentlige, nye lovgivningsforslag fra Kommissionen til Europaudvalget og det/de relevante fagudvalg senest 2 uger efter at forslaget er fremsendt til Rådet i dansk sprogversion, jf. nedenstående. Notatet skal bl.a. indeholde en angivelse af formålet med Kommissionens forslag og gengive Kommissionens egen vurdering af, hvorfor nærhedsprincippet er overholdt. Dernæst skal det angives, om regeringen på det foreløbige grundlag finder, at nærhedsprincippet er overholdt, subsidiært ikke overholdt. De nærmere praktiske detaljer vedrørende notatets udformning og oversendelse aftales på administrativt plan.

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.

## 9. 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 skal angive sin foreløbige generelle 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.

De af regeringen oversendte samlenotater udgør en på alle måder opdateret version af grundnotatet. Dette indebærer bl.a., at samlenotaterne skal indeholde et kort resume i tilfælde af, at notatet overstiger 2 sider. Endvidere skal samlenotatet indeholde opdaterede oplysninger om regeringens holdning og andre landes holdninger. Sidstnævnte oplysninger må dog være generelt formulerede og erstatter ikke det mundtlige forhandlingsoplæg ministeren præsenterer ved mødet i Europaudvalget.

### *Forelæggelse af reviderede forhandlingsoplæg*

Europaudvalget oplever i stadig flere tilfælde, at regeringen forelægger sager med henblik på forhandlingsoplæg før 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 – i det omfang dette er muligt. Orienteringen bør ske i samlenotaterne, og ministeren bør desuden kunne redegøre herfor under udvalgsmøderne.

I tilfælde hvor der ikke kan opnås enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet efter 1. behandlingen, er det særlig vigtigt, at det af samlenotatet fremgår i hvor høj grad, der er sket grundlæggende ændringer i forslaget.

Regeringen er enig i, at i tilfælde, hvor der er sket grundlæggende ændringer i forslaget kan det være nødvendigt at fremlægge forslag til et nyt forhandlingsoplæg.

#### *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 hvert halve år udarbejder et oversigtsnotat over vigtige kommende sager på hvert enkelt ministerområde. 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. Det er aftalt, at regeringen, når den afgiver høringssvar som led i det lovforberedende arbejde fremsender disse til Europaudvalget.

#### *Ugelister*

Den eksisterende ordning, hvor regeringen oversender ugelister over modtagne EU-dokumenter bortfalder.

#### *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. Det er derfor aftalt med regeringen, at den fremover i grundnotater angiver regeringens foreløbige generelle holdning til et Kommissionsforslag.

#### *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. Det er aftalt, at regeringen indfører et afsnit i grundnotaterne om generelle forventninger til andre landes holdninger i det omfang dette er muligt og holdningerne kendte.

Endelig er det vigtigt, at forslaget 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 4 uger** efter forslaget fremsendelse til Rådet i dansk sprogversion. Høringssvar fra interesseorganisationer og andre høringsspartnere oversendes så snart de foreligger. Grundnotaterne forbedres ved fremover at indeholde tre nye elementer:

- 1) Et afsnit om regeringens foreløbige generelle holdning til et kommissionsforslag.
- 2) Et afsnit om generelle forventninger til andre landes holdninger i det omfang dette er muligt og holdningerne kendte.
- 3) Et afsnit der giver en selvstændig og udtømmende vurdering af, hvorvidt forslaget er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. (Dette element er en opdatering og i givet fald udbygning af det foreløbige subsidia-

ritetsnotat, som regeringen skal oversende senest 2 uger efter, at forslaget er fremsendt til Rådet i dansk sprogversion.)

### *Høringsdokumenter*

For så vidt angår høringdokumenter 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 høringdokumenter.

En særlig behandling af Kommissionens høringdokumenter - herunder grøn- bøger, hvidbøger, meddelelser o.a. - er allerede vedtaget og gennemført. Proceduren indebærer, at snarest muligt efter et høringdokument 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 – f.eks. høring, samråd med ressortministeren, forespørgselsdebat eller andet.

For grundnotater om høringdokumenter 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 udvalgsmøderne er meget forskellige og af svingende kvalitet. En del af forklaringen herpå er selvfølgelig, at der er forskel på 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 mødeforbereelse 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. For så vidt angår afsnittene om regeringens holdning og andre landes holdninger er det klart, at disse må være generelt formulerede og ikke erstatter den mundtlige forelæggelse, som ministeren præsenterer ved mødet i Europaudvalget og heller ikke det forhandlingsoplæg, der eventuelt forelægges i denne forbindelse. 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 eller som ikke har været skønnet at være væsentlige, er det aftalt, at samlenotatet i princippet skal indeholde de samme informationer som et grundnotat, dog kun i det omfang det har relevans.

Det bør af samlenotatet fremgå – for de sagers vedkommende, der afgøres med kvalificeret flertal – om den pågældende sag ventes sat til afstemning, om Danmark ser ud til at komme i mindretal, eller om Danmark kan indgå i et blokerende mindretal.

Det indskræpes, at samlenotater skal oversendes til Europaudvalget og det/de relevante fagudvalg 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 er det aftalt, 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 at styrke medlemmernes mulighed for at vurdere, om ministeren loyalt har forvaltet et eventuelt mandat givet i Europaudvalget.

Det besluttet derfor, at Folketinget så hurtigt som muligt, og senest 5 arbejdsdage 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 give en mundtlig orientering om rådsmødet på det førstkommande møde i Europaudvalget.

### *Forbedrede dagsordener*

Europaudvalgets dagsordener tilføjes oplysninger om, hvilke(t) dansk ministerressort 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.

## **10. 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 set 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 forbedrede 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 hinder 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 er fagudvalgene alt afhængig 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 pr. 1. januar 2005 er blevet 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 6 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 Eu-

ropaudvalget 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 og 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 gennemskuelige. 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 og 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 5, 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 Europaudvalget 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 informationservice, jf. bilag 4.

#### *Model for åbne møder i Europaudvalget*

Der introduceres hermed en åben del af europaudvalgsmøderne, der normalt vil finde sted som første punkt på dagsordenen for udvalgsmødet. Den åbne del af mødet kan have en varighed af maksimalt 1 time. 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. Punkterne på den åbne del af europaudvalgsmødet fastsættes i enighed mellem regeringen og Europaudvalget.

#### *Flere EU-debatter i folketingsalen*

Endelig vil der blive tilrettelagt flere EU-debatter i folketingsalen. 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.

### **11. 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.

**12. Bilag 1:**

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

<b>Emne</b>	<b>Krav</b>
Dokumenttype	Det skal tydeligt 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".
Parallelomdelt til fagudvalg	Det skal af grundnotatet fremgå, om dette ligeledes er fremsendt til et eller flere fagudvalg.
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 komité-sager 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 EEU	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 forslagens konsekvenser herfor	Kort beskrivelse af gældende retstilstand i Danmark, hvilke ændringer forslaget vil medføre og om de forventede ændringer skal gennemføres ved lov eller er ministerens bemyndigelse.
Subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne <sup>2</sup>	Regeringens selvstændige vurdering – ej blot en gengivelse af Kommissionens holdning.
Forslagets konsekvenser	Fordelt på følgende punkter: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Statsfinansielle</li> <li>• Samfundsøkonomiske</li> <li>• Miljømæssige</li> <li>• Beskyttelsesniveau</li> </ul>

	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, gerne med skematisk opsummering, herunder også udtalelser fremkommet på møder i § 2 (landbrug) og § 5 (fiskeri) udvalgene. Hvis ikke høringssvarene er indkommet inden 4-ugers fristens udløb angives den af regeringen fastsatte høringsfrist og hvilke høringssvarer dokumentet er fremsendt til.
Dansk holdning	<u>Notatet skal angive regeringens foreløbige generelle holdning til et kommissionsforslag.</u> 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 i sager, som afgøres med kvalificeret flertal, anføres i samlenotatet, om den pågældende sag ventes sat til afstemning, om Danmark ser ud til at komme i mindretal, eller om Danmark kan indgå i et blokerende mindretal. <u>Generelle forventninger til andre landes holdninger angives både i grundnotatet og samlenotatet i det omfang dette er muligt og holdningerne kendte.</u>
Danske Europapolitiske beslutninger	Der skal henvises til relevante Europapolitiske beslutninger vedtaget i Folketinget f.eks. vedtagelser.

### 13. Bilag 2:

#### 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 grønboøger og hvidboøger.

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.

#### **14. Bilag 3:**

##### **Aftalte administrative forbedringer i forbindelse med Beretningen**

###### Forbedring af dagsordenen

- 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 er a-punkter, hvilke punkter, der afgøres i skriftlig procedure, og hvilke punkter der forventes behandlet på et kommende rådsmøde. Angivelse af KOM-numre (subsidiært procedurenumre) på dagsordener såvel som i samlenotater

###### Formaliakrav til eksisterende notater

- fast defineret elektronisk format for diverse typer notater. Europaudvalget fremsender en skabelon hertil, som Udenrigsministeriet videresender til alle ministerier.

###### 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.

## **15. 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 2 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 modtagelsen af notatet 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 positive. Der er stor 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.

## 16. Bilag 5:

### Folketingets og fagudvalgenes inddragelse i kontrollen med nærhedsprincippet

I det følgende søges kort opstillet en mulig tilgang til kontrollen med nærhedsprincippet.

Dette sker dels i form af et forslag til, hvordan **proceduren** for kontrollen kunne se ud under de givne forudsætninger (I), dels i form af et forslag til, hvilke **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 den nye forfatningstraktat lægges til grund. Det understreges, at der er tale om en foreløbig model af kontrollen.

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 proceduren.

*Model for nærhedsprincipets behandling i fagudvalgene og i Europaudvalget*

Trin	Procedure	
(1)	Kommissionen fremsætter forslag til retsakt.	
(2)	Senest <b>2 uger</b> efter forslagets fremsættelse	<p>Regeringen udarbejder og fremsender et <b>foreløbigt subsidiaritetsnotat inden for 2 uger</b> til Europaudvalget og det/de relevante fagudvalg.</p> <p>EU-sekretariatet lægger subsidiaritetsnotatet og tilhørende forslag til elektronisk høring på EU-Oplysningens hjemmeside.</p> <p>Europaudvalget behandler lovforslaget og sender relevante forslag i høring i det/de pågældende fagudvalg.</p> <p>Det/de relevante fagudvalg orienteres om eventuelle elektroniske høringssvar.</p>
(3)	Senest <b>4 uger</b> efter forslagets fremsættelse	<p>Regeringen har fremsendt <b>grundnotat</b> til fagudvalg og til Europaudvalget. Regeringens vurdering af hvorvidt nærhedsprincippet er overholdt, er indarbejdet i grundnotatet.</p> <p>Fagudvalget har behandlet forslaget og har eventuelt udarbejdet og fremsendt en udtalelse til Europaudvalget.</p> <p>COSAC orienteres såfremt fagudvalget vurderer, at der er problemer i forhold til nærhedsprincippet.</p>
(4)	Senest <b>6 uger</b> efter forslagets fremsættelse	<p>Europaudvalget behandler forslagets overensstemmelse med nærhedsprincippet på grundlag af udtalelsen fra fagudvalget, regeringens grundnotat, inkl. subsidiaritetsnotat, eventuelle elektroniske høringssvar og eventuelle bemærkninger fra andre parlamenter/COSAC.</p> <p>I tilfælde af uoverensstemmelse mellem fagudvalgets udtalelse og Europaudvalgets holdning indkaldes til et fælles møde.</p> <p>Europaudvalgets <b>indstilling</b> undertegnes af Europaudvalgets formand og/eller kontraskeres af Folketingets formand. Indstillingen fremsendes til regeringen, Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet samt de øvrige nationale parlamenter i EU (COSAC).</p>

## II – Konkrete kriterier for prøvelsen af nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet indebærer, at beslutninger skal træffes så tæt på borgerne som muligt. Nærhedsprincippet er defineret i forfatningstraktatens artikel I-11.3:

*”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 i EF-Domstolens praksis, idet denne indtil videre ikke har tilsidesat en retsakt med den begrundelse at nærhedsprincippet ikke var respekteret<sup>3</sup>. 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 relevans<sup>4</sup>.

### **Nærhedsprincippet kontra proportionalitetsprincippet**

Nærhedsprincippet omtales en række forskellige steder i såvel det gældende traktatgrundlag<sup>5</sup> som i den politisk vedtagne forfatningstraktat<sup>6</sup>, ofte sammen med proportionalitetsprincippet. De to principper kan måske i et vist omfang siges at overlape 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 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 EU-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 og 6.

#### **Retningslinjer ved vurderingen af nærhedsprincippet:**

<b>Overordnet målsætning:</b>	
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 forfatningstraktaten, at 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 retningslinjer for det nærmere indhold af princippet af Domstolens praksis.

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

<sup>2</sup> Der henvises til den særlige procedure der er vedtaget ifm. kontrol af nærhedsprincippet.

<sup>3</sup> EU-Karnov s. 55. EF-Domstolen er generelt tilbageholdende med at efterprøve politisk/økonomiske skøn.

<sup>4</sup> 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; Kommis-

---

sionen har med andre ord en bevisbyrde, den skal løfte; denne bevisbyrde kan så løftes gennem en ordentlig begrundelse i forslaget til EU-retsakt.

<sup>5</sup> Som f.eks. i TEU's præambel, TEU artikel 1, TEF artikel 5 og TEF protokol 30.

<sup>6</sup> Artikel I-11 samt Protokollen om anvendelsen af nærheds- og proportionalitetsprincippet.