

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget
(Alm. del - bilag 441)
Det Europæiske Råd
(Offentligt)

Medlemmerne af Folketingets

Europaudvalg og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EU-sekr.	6. december 2000

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges i forbindelse med det ordinære møde i Det Europæiske Råd i Nice den 7.-9. december 2000 Formandskabets og Generalkonsulatets rapport om en mere effektiv procedure for fælles beslutningstagning.

NOTE

fra:	formandskabet og generalsekretariatet
Vedr.:	Rapport fra formandskabet og generalsekretariatet for Rådet til Det Europæiske Råd om en mere effektiv procedure for fælles beslutningstagning

Hoslagt følger til delegationerne et udkast til rapport fra formandskabet og Generalsekretariatet for Rådet til Det Europæiske Råd om en mere effektiv procedure for fælles beslutningstagning.

RAPPORT FRA FORMANDSKABET OG GENERALSEKRETARIATET FOR RÅDET
TIL DET EUROPÆISKE RÅD
OM EN MERE EFFEKTIV PROCEDURE FOR FÆLLES BESLUTNINGSTAGNING

Indholdsfortegnelse

Generel sammenfatning 3

Indledning 5

Foreløbig status over den nye fælles beslutningstagning 7

Indvirkningen af den nye fælles beslutningstagning 7

Nogle tal 8

De vigtigste erfaringer 10

1. Positive resultater og problemer under første- og andenbehandlingen 10

2. Stigningen i antallet af forligsprocedurer 12

3. Treparts møder og triloger 13

4. Kommissionens rolle 14

5. Formandskabets og Generalsekretariatets rolle 15

For en mere effektiv fælles beslutningstagning 16

Tidsplaner og frister 18

Forløbet af Rådets arbejde 19

Forhandlingen med Europa-Parlamentet 20

For en fælles kommunikationsstrategi 22

Generel sammenfatning

Den nye fælles beslutningsprocedure fungerer godt. Det er den lære, der kan drages atten måneder efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden.

Iværksættelsen af den fælles erklæring af 4. maj 1999 om den praktiske gennemførelse af den nye fælles beslutningsprocedure har i betydelig grad lettet anvendelsen af artikel 251 TEF og muliggjort en hurtigere vedtagelse af retsakterne.

Følgende elementer kan udledes af de indhøstede erfaringer.

Det sker mere og mere hyppigt, at der opnås enighed under første- og andenbehandlingen. Det svarer til ca. 75% af det samlede antal sager, der afgøres under den fælles beslutningstagning. Denne nye tilgang har medvirket til at klare det udvidede anvendelsesområde for den fælles beslutningstagning.

Selv om forligsfasen nu er godt indarbejdet, er der fortsat mange sager i forligsfasen, som kræver møde i forligsudvalget. De er steget i antal.

Kommissionens rolle som mægler mellem Rådet og Europa-Parlamentet er afgørende under hele proceduren. Selv om den udøves på forskellig måde efter forligsstadierne, muliggør den en tilnærmelse af de respektive holdninger.

Den nye fælles beslutningsprocedure har givet sig udslag i en betydelig vækst i arbejdsbyrden for Rådet, specielt i Coreper, og for Generalsekretariatet for Rådet.

Det er nødvendigt at konsolidere og forbedre den fælles beslutningstagnings gode virkemåde for at overvinde vanskeligheder og gøre det muligt for Rådet, specielt formandskabet, helt at påtage sig ansvaret på alle områder.

Bestræbelserne på at tilvejebringe enighed under første- og andenbehandlingen i et stort antal sager skaber problemer, som skal søges løst. Der skal i første omgang fastsættes parallelle arbejdstidsplaner. Endvidere er det på grund af den jævne rytme og de undertiden meget korte frister bydende nødvendigt at sikre, at Rådet og Europa-Parlamentet orienteres korrekt under hele forhandlingsfasen, således at de nationale parlamenter kan høres, ved at der hurtigst muligt opnås kontrollerede tekster på de forskellige sprog. Større påpasselighed er ligeledes nødvendig for at sikre den redaktionelle kvalitet af retsakterne.

Det fortsat store antal sager, som kræver et møde i forligsudvalget, er en stor ulempe, navnlig hvis den fælles beslutningstagning eventuelt skal udvides. Men vitaliteten i systemet med triloger og dets tilpasningsevne vil gøre det muligt at modvirke denne ulempe.

Med hensyn til Kommissionen er det helt nødvendigt at sørge for, at den inddrages under hele proceduren og at dens særlige rolle bevares under de forskellige etaper i den fælles beslutningstagning.

Endelig er det vigtigt at indføre en fælles kommunikationsstrategi. Resultaterne af den fælles beslutningsprocedure skal på de områder, som direkte berører borgerne, give anledning til en aktiv kommunikation.

Det er omkring disse tanker, at de henstillinger, som afslutter denne rapport, er udformet.

Rapporten består af tre dele. I indledningen (side 5-6) henvises til mandatet fra Helsingfors og baggrunden for denne rapport. I anden del gøres der status over den nye fælles beslutningsprocedure (side 7-15). Denne del er selv delt op i følgende tre afdelinger: indvirkningen af den nye fælles beslutningsprocedure, nogle tal, de vigtigste erfaringer. Endelig indeholder den sidste del "for en bedre fælles beslutningsprocedure" (side 16-22) henstillingerne.

Indledning

1. Der er med Amsterdam-traktaten indført dybtgående ændringer i den fælles beslutningsprocedure, såvel hvad angår de forskellige faser i denne lovgivningsprocedure som dens anvendelsesområde. Det Europæiske Råd er klar over disse ændrings følger for de interinstitutionelle forbindelser og virkninger for arbejdet i Rådet, og det har i de retningslinjer for en reform og de anbefalinger, der blev vedtaget i Helsingfors ("Et effektivt Råd i en udvidet Union"), understreget, at den fælles beslutningsprocedure skal forbedres (nr. 18), og opfordret formandskabet og generalsekretariatet til at foreslå ændringer i Rådets arbejdsmetoder inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure (nr. 19).

"Mere effektiv procedure for fælles beslutningstagning

18. Formandskabet skal som en integrerende del af sin planlægning tage behørigt hensyn til behovet for at opstille en tidsplan for forligsmøder og forberedende møder, idet fristerne for de fælles beslutningsprocedurer skal overholdes. Der skal tages kontakt med Europa-Parlamentet under første- og andenbehandlingen, så proceduren kan afsluttes med et tilfredsstillende resultat så hurtigt som muligt.

19. Formandskabet og generalsekretariatet opfordres til inden udgangen af 2000 at foreslå yderligere ændringer i Rådets arbejdsmetoder for så vidt angår retsakter, der er vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure; dette skal ske på baggrund af de erfaringer, der er indhøstet i forbindelse med gennemførelsen af den fælles erklæring af 4. maj 1999."

2. I samme størrelsesorden som den 25. september 1997 blev der den 6. og 7. november 2000 afholdt et fælles seminar mellem Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet om, hvorledes den fælles beslutningsprocedure fungerer efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden. Drøftelserne på dette seminar kastede lys over de punkter, som efter de tre institutioners opfattelse med fordel kan forbedres og udvikles.

3. Denne rapport er, sammen med Generalsekretariatet for Rådet og på grundlag af erfaringerne under det finske, portugisiske og franske formandskab, blevet udarbejdet i medfør af den fælles beslutningsprocedure efter Amsterdam og iværksættelsen af den fælles erklæring af 4. maj 1999 om den praktiske gennemførelse af den nye fælles beslutningsprocedure. Den tager hensyn til drøftelserne på det fælles seminar den 6. og 7. november 2000. Formålet med den er ligeledes at vise, hvorledes institutionerne fungerer efter en særlig lovgivningsprocedure, og således belyse visse af de spørgsmål, der er til drøftelse i regeringskonferencen.

Foreløbig status

over den nye fælles beslutningstagning

Indvirkningen af den nye fælles beslutningsprocedure

4. Nyskabelserne fra Amsterdam vedrører både anvendelsesområdet for beslutningsproceduren og forenklingen af denne.

5. Denne procedure finder herefter anvendelse på 39 områder efter traktatens artikler mod kun 15 i Maastricht-traktaten. Siden Amsterdam-traktatens ikrafttræden har flere sager, der falder ind under disse nye områder, været eller er direkte berørt. Det er f.eks. tilfældet for det sociale område med direktivet om tilrettelæggelse af arbejdstiden, energi (Save- eller Alternner-programmerne), udviklingspolitikken (forordning om miljøos lsh;dimensionen i udviklingen) eller transport med specielt forhandlingerne om jernbanepakken.

6. Forenklingen af proceduren, med ophævelse af Rådets tredjebehandling og indførelse af mulighed for enighed allerede fra førstebehandlingen, har i væsentlig grad ændret de tre institutioners forbindelser og vaner, herunder i særlig grad i Europa-Parlamentet og Rådet. Iværksættelsen af de nye muligheder, der er åbnet med artikel 251 i TEF for hurtig vedtagelse af retsakter ved fælles beslutningstagning, har gjort det nødvendigt at udvikle nye retningslinjer for kontakter og forhandlinger samt ændringer i Rådets arbejdsmetoder.

7. Det er herefter muligt at opnå enighed under hele den fælles beslutningsprocedure: under førstebehandlingen, under andenbehandlingen eller under forligsproceduren. Tanken om en så at sige fortsat proces forstærkes ved, at der opnås enighed i mange sager efter andenbehandlingen, dvs. inden det formelle møde i forligsudvalget, og at der opnås enighed i flere sager mellem første- og andenbehandlingen i Europa-Parlamentet på grundlag af en fælles holdning, der er forhandlet forinden med det kompetente parlamentsudvalg.

8. Alt dette er kommet til udtryk i en kraftig stigende anvendelse af den fælles beslutningstagning i hele lovgivningsaktiviteten. Ikke blot er antallet af lovgivningsforslag, der skal behandles årligt, mere end fordoblet, men der er sket en meget stærk stigning i de møder og kontakter, der på alle niveauer er nødvendige for at sikre opfølgning af og succes for proceduren. Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet har således mået klare en ny og stor arbejdsbyrde. For Rådet er det primært formandskabet, De Faste Repræsentanters Komité (hovedsagelig 1. afdeling) og generalsekretariatet (specielt "La Dorsale") som har måttet klare denne ekstra indsats.

9. Den åbne og tillidsfulde indstilling mellem institutionerne, en smidig og pragmatisk behandling af problemerne, et tættere interinstitutionelt samarbejde har gjort det muligt at klare den nye situation og nå frem til vedtagelse af retsakter efter den fælles beslutningsprocedure inden for meget korte frister.

10. Efter mindre end 18 måneders erfaringer er den samlede status over den fælles beslutningsprocedure klart positiv.

Nogle tal

11. De tal, der foreligger siden den nye procedures ikrafttræden, er meget sigende, selv om de skal behandles med forsigtighed på grund af det endnu meget begrænsede antal sager, som beregningen vedrører.

12. I løbet af et helt kalenderår er antallet af sager, der er behandlet ved fælles beslutningsprocedure, blevet ganget med 2,5. Af disse sager er næsten 25% af det samlede antal blevet afsluttet under førstebehandlingen. Lidt over 50% er blevet afsluttet under andenbehandlingen, fordi Europa-Parlamentet har godkendt Rådets fælles holdning, eller Rådet har godkendt Europa-Parlamentets ændringsforslag til en fælles holdning. Endelig er 25% blevet afsluttet under forligsfasen. Det skal påpeges, at i sidstnævnte kategori er næsten 50% blevet afsluttet uden møde i Forligsudvalget. Det vil sige, at i 75% af tilfældene når man til enighed inden forligsfasen, og i 85% af sagerne opnås der enighed uden forligsmøde.

13. Den fælles beslutningsprocedure efter Maastricht førte til procentdele, der er radikalt forskellige, eftersom næsten halvdelen af sagerne nåede frem til forligsfasen. Denne udvikling er afgørende, den har gjort det muligt at klare stigningen i det samlede antal sager, der vedtages ved den fælles beslutningsprocedure. Hvis de implicerede ikke havde ændret adfærd, ville vi på grund af selve den tunge forligsfase i dag være blokeret på grund af det umulige i at holde en snes, ja måske flere møder i forligsudvalget pr. formandskab, hvorimod erfaringen indikerer, at det maksimale antal er omkring 5-7. Til trods for denne positive udvikling er det absolutte antal af sager, der afsluttes i forligsfasen, i gennemsnit steget med næsten 50%.

14. For Rådet repræsenterer sager, der behandles i Coreper 1, fortsat næsten alle de sager, der afgøres ved fælles beslutningsprocedure. Det skal imidlertid noteres, at i referenceperioden er 4 sager kommet fra Coreper 2, hvorimod der kun var 3 i 5 1/2 år med Maastricht-proceduren. Selv om man endnu ikke fuldt ud kender indvirkningen af iværksættelsen af artikel 67 i afsnit IV, må dette dog tages i betragtning.<>

15. For Europa-Parlamentet er Udvalget om Retlige Anliggender og de Indre Marked (18%) og Udvalget om Miljø- og Sundhedsanliggender og Forbrugerbeskyttelse (23%) med 42% af de behandlede sager (mod 54% i Maastricht-perioden) de to vigtigste berørte udvalg. Men alle Europa-Parlamentets udvalg er berørt, med undtagelse af Udvalget for Andragender, Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og Fiskeriudvalget.

16. Behandlingen af Europa-Parlamentets ændringer er en indikator for udviklingen i det interinstitutionelle forbindelser. Ved kun at se på de ændringer, der vedtages under andenbehandlingen, og som behandles i forligsudvalget, konstaterer man ved slutningen af forhandlingerne, at kun 12% af disse forkastes og 20% accepteres uændret, dvs. at der for næsten 70% af disse opnås et kompromis i en eller anden form. Under Maastricht-ordningen var disse tal henholdsvis 20, 30 og 50. Resultatet er meget imponerende: det er en forhandlings- og kompromiskultur, der gør sig gældende mellem de to lovgivere - med støtte fra Kommissionen i en mæglerrolle.

De vigtigste erfaringer

1. Positive resultater og problemer under første- og andenbehandlingen

17. Et tal bør nævnes: for 50% af sagerne er der opnået enighed under første- eller andenbehandlingen på grundlag af den fælles holdning uden ændringer. Dette tal er måske det, som siger mest om indvirkningen af Amsterdam-nyskabelserne på den fælles beslutningsprocedure. Dette er så meget mere bemærkelsesværdigt, som der ikke altid er tale om tekniske sager.

18. Umiddelbart burde logikken i proceduren føre til, at de politisk mest følsomme sager når frem til forligsfasen, hvorimod de mere strengt tekniske sager ville kunne vedtages allerede under førstebehandlingen. Det er ofte tilfældet. Der er sager, som når frem til forligsfasen på grund af politiske vanskeligheder (rammedirektivet om vand, jernbanepakken), uoverensstemmelser under førstebehandlingen (udrangerede køretøje r) eller budgetmæssige problemer (Socrates-programmet, ungdomsprogrammet), hvorimod der i mere tekniske sager (kodificering af mærkning og præsentationsmåder for levnedsmidler, direktiv om måleenheder) er opnået enighed under førstebehandlingen.

19. Men dette er ikke en regel. Relativt tekniske sager kan nå frem til forligsfasen på grund af utilstrækkelig opfølgning eller misforståelser mellem Europa-Parlamentet og Rådet. Mens det især på grundlag af en sammenfaldende vurdering kan ske, at der søges tilvejebragt enighed under førstebehandlingen i selv følsomme sager, f.eks. på grund af politisk prioritering eller en stram tidsplan.

20. Dette indebærer en hurtig identifikation af problemerne og en rigtig planlægning af drøftelserne. Når førstebehandlingen ikke er begrænset af tidsfrister, er en forudsætning for enighed i denne etape af proceduren således, at drøftelserne forløber parallelt i Europa-Parlamentet og Rådet. Med henblik herpå har det finske, portugisiske og franske formandskab allerede fra begyndelsen af deres respektive formandskaber haft møde med formændene for de relevante parlamentsudvalg for at blive enige om en tidsplan for arbejdet med sagerne under førstebehandlingen. Denne vejledende tidsplan har måttet justeres på baggrund af udviklingen i drøftelserne såvel i Europa-Parlamentet som i Rådet.

21. På dette grundlag kan Kommissionens forslag behandles sideløbende i Rådets arbejdsgruppe, med eventuelt nødvendige afstikkere over Coreper, og i det kompetente EP-udvalg, idet Rådets arbejdsgruppe orienterer sig om forløbet af drøftelserne i det kompetente EP-udvalg, navnlig via Kommissionen. Når man er nået frem til hovedlinjerne i Rådets holdning, afholdes der treparts-møder for at afklare holdningerne, kort lægge afvigende opfattelser og drøfte kompromisser.

22. Formandskabet har foreslået, at der i visse sager holdes "udvidede triloger", hvor koordinatorerne for de politiske grupper deltager fra Europa-Parlamentets side ud over formanden og ordføreren for det kompetente udvalg, således at der kan godkendes en samlet enighed.

23. I et tilfælde har Jurist-lingvist-Gruppen foretaget den endelige udformning af teksten på de forskellige sprog efter en sådan enighed inden afstemningen under plenarmødet. Denne metode gør det muligt for Europa-Parlamentet og Rådet at tage stilling til en juridisk korrekt tekst, som er udtryk for et tilsagn fra parterne. Den letter også konsultationerne i hovedstæderne, specielt i de nationale parlamenter.

24. Såfremt retsakten ikke vedtages, navnlig fordi der under plenarmødet er vedtaget ændringer, som Rådet ikke kan acceptere, er kontakterne nyttige, da antallet af disse ændringer generelt er begrænset, eller holdningerne ofte er tilstrækkelig tæt på hinanden, således at der er mulighed for, at Europa-Parlamentet kan vedtage Rådets fælles holdning. Det er sket, at dette har kunnet lade sig gøre ved hjælp af en forudgående forhandling med Europa-Parlamentet om den fælles holdning.

25. En hurtig vedtagelse af retsakter ved fælles beslutningsprocedure må dog ikke gå ud over kvaliteten af hverken proceduren eller lovgivningen. Dette kræver, at der sørges for, at Rådet og Europa-Parlamentet på passende plan inddrages lige så stærkt i forbindelse med første- og andenbehandlingen som i forligsfasen. I den forbindelse er den redaktionelle kvalitet af udkastene til retsakter såvel som en klar aftale afgørende. Derudover er det på alle stadierne i proceduren vigtigt at sørge for, at horisontale og tilbagevendende emner (subsidiaritet, budgetdisciplin, komitologi ...) behandles konsekvent.

26. Det korrekte forløb af høringen af de nationale parlamenter forudsætter, at disse kan få forelagt teksterne på deres sprog samt at de også har den fornødne tid til en eventuel gennemgang af udkastene til fællesskabsretsakter, specielt når det forventes at opnå enighed under førstebehandlingen. Disse forhold er af meget stor politisk betydning, idet de sikrer gennemsigtighed i EF-lovgivningsproceduren.

2. Stigningen i antallet af forligsprocedurer

27. Forligsfasen er et væsentligt element i den fælles beslutningsprocedure. Den begrænses af et juridisk krav, enighed eller sammenbrud, og af en praktisk begrænsning: det er næppe muligt at samle Forligsudvalget mere end 5-7 gange i gennemsnit pr. halvår. Men trods det, at en mindre andel af de sager, der afsluttes ved den fælles beslutningsprocedure, afgøres i forligsfasen, er der sket en forøgelse af det absolutte antal af disse sager, specielt antallet af møder i Forligsudvalget.

28. For at forbedre forberedelsen af forligsproceduren har samtlige formandskaber anvendt en del af fristen for andenbehandlingen til triloger, inden Rådet har måttet konstatere, at det ikke kan acceptere alle Europa-Parlamentets ændringer, og således formelt har åbnet forligsfasen.

29. De praktiske retningslinjer for forberedelse af forligsproceduren og forløbet af møder i Forligsudvalget er nu godt indarbejdede. Praksis med inden møderne at udveksle kompromisforslag og arbejde på grundlag af et fælles dokument har vist sig effektivt.

30. Tidsplanen er endnu en gang hovedproblemet. I visse tilfælde har formandskabet kunnet fastlægge en tidsplan, hvor forligsprocedures etaper indgår, hvilket i betydelig grad gør hele processen lettere.

31. Der er fortsat mange sager, som kræver mindst et møde i Forligsudvalget. Dette tal skal nedsættes eller i det mindste kontrolleres for at undgå risiko for blokering af hele den fælles beslutningsprocedure. Løsningen bør søges i en øvet effektivitet under første- og andenbehandlingen. Det er muligt ligeledes blandt de sager, der er nået frem til forligsstadiet, at begrænse andelen af den, der går til Forligsudvalget (i dag en ud af to). Dette kan lade sig gøre ved hjælp af effektive triloger.

3. Treparts møder og triloger

32. Under hele proceduren er treparts møder, som Rådet og Europa-Parlamentet samt Kommissionen deltager i, nødvendige. For Rådet bistås formandskabet i Coreper eller i arbejdsgruppen af generalsekretariatet (det kompetente GD, "La Dorsale" og eventuelt Den Juridiske Tjeneste). Det er nu blevet en vane at indbyde det kommende formandskab til disse møder i overensstemmelse med ånden i Helsingfors-konklusionerne.

33. Blandt disse møder skal nævnes de tekniske møder, hvor gruppens formand leder Rådets delegation, så sagen kan drøftes med ordføreren for Europa-Parlament-udvalget. Disse møder har haft en betydelig udvikling i løbet af de seneste atten måneder.

34. Men det drejer sig især om "triloger". Det er blevet gangs at kalde samtlige treparts møder, uanset størrelsesforholdet, sådan, når formanden for Coreper eller i forligsfasen endog Rådets formand leder Rådets delegation. "La Dorsale" i generalsekretariatet fastsætter nu regelmæssigt en tidsplan for disse triloger.

35. Hverken i traktaten eller i fælleserklæringen af 4. maj 1999 nævnes trilogerne. Fælleserklæringen taler kun om "nødvendige kontakter". Oprindeligt var formålet med de "uformelle triloger" at forberede mødet i Forligsudvalget. Denne nyskabelse under det spanske formandskab i andet halvår af 1995, da den fælles beslutningsprocedure gjaldt efter Maastricht, har naturligt bredt sig inden for den nye procedure, så den nu omfatter de øvrige etaper i den fælles beslutningstagning.

36. Ordningen med triloger har vist sin vitalitet og sin tilpasningsevne, hvis man skal domme efter den mindre andel af sager, som kræver et møde i Forligsudvalget. Denne benævnelse betegner således flere typer møder: "trilog", "trilog med begrænset deltagerkreds", "udvidet trilog", "politisk trilog" eller "teknisk trilog" afhængigt af forholdene. Det er ikke nødvendigt at formalisere disse instrumenter, tværtimod bør man bevare den pragmatiske tilgang, der har været gældende hidtil, idet en løbende orientering af delegationerne sikres.

4. Kommissionens rolle

37. Kommissionen indtager en særlig plads i den fælles beslutningsprocedure. Den deltager i Rådets drøftelser og overværer drøftelserne i Europa-Parlamentet, ligesom den sørger for opfølgning i de to institutioner. Ud fra dette synspunkt udgør den en meget vigtig informationsvektor, specielt i de første stadier i proceduren.

38. Endvidere tager Kommissionen i overensstemmelse med artikel 251, stk. 4, i TEF i forligsfasen de nødvendige initiativer med sigte på at søge at tilnærme Europa-Parlamentets og Rådets holdninger til hinanden. I henhold til fælleserklæringen af 4. maj 1999 skal den gribe ind for at fremme en tilnærmelse af Europa-Parlamentets og Rådets holdninger allerede ved første- og andenbehandlingen. Denne rolle er afgørende. Kommissionen har til fulde påtaget sig denne rolle i samtlige sager. I visse sager har Kommissionen, uden at give afkald på sine prærogativer, valgt at lempe sin holdning for ikke at hindre enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet under andenbehandlingen, eller endog under førstebehandlingen.

39. Imidlertid er Kommissionens holdning ikke den samme på de forskellige stadier i den fælles beslutningsprocedure. Under første- og andenbehandlingerne råder den over midler, som den har fået tillagt i henhold til artikel 250 og artikel 251, stk. 1-3, for at forsvare sit oprindelige forslag. Dens holdning kan derfor være dikteret af forskellige overvejelser, afhængigt af det stadium i proceduren, hvor sagen befinder sig. For at undgå at der opstår problemer, eller endog konflikter, har Rådet, specielt formandskabet, altid bestræbt sig på ikke blot at holde Kommissionen orienteret, men at inddrage den tæt i de forskellige kontakter, der etableres med Europa-Parlamentet allerede fra de første etaper i proceduren.

5. Formandskabets og generalsekretariatets rolle

40. Formandskabet har bistået af Generalsekretariatet for Rådet spillet en central rolle i den fælles beslutningsprocedure. Det er en ny og betydelig arbejdsbyrde, men især et nyt politisk ansvar.

41. Den programmering af arbejdet, som de successive formandskaber har bestræbt sig på at fastlægge med Europa-Parlamentet siden Amsterdam-traktatens ikrafttræden, lever med føje op til deres politiske prioritering. Virkningen af dette initiativ fra formandskabet er nu styrket ved muligheden for oftere og oftere at nå frem til enighed under førstebehandlingen, dvs. konkret i formandskabets halvår.

42. Endvidere er det formandskabet, som etablerer kontakter med Europa-Parlamentet på Rådets vegne, som leder forhandlingerne for Rådet. Under trilogerne er det Rådets eneste stemme og under plenarmøderne i Forligsudvalget er formandskabets minister Rådets ordfører. Formandskabet skal som sådan være upartisk. Det er formandskabet, som i forståelse med Europa-Parlamentet fastsætter datoerne for møderne i Forligsudvalget, og som fastlægger tidsplanen for trilogerne.

43. Støtten fra Generalsekretariatet for Rådet, navnlig fra "La Dorsale", er mere vidtgående end den traditionelle rolle som formandskabets assistance. Den daglige kontakt med Europa-Parlamentet og Kommissionen står generalsekretariatet for.

44. Den nye vægt, som formandskabet har fået i den fælles beslutningsprocedure siden Amsterdam-traktatens ikrafttræden, har krævet et nyt klima af tillid, specielt i Coreper. Det forudsætter den bedst mulige orientering og den tættest mulige inddragelse af alle delegationerne. Målene fremlægges og drøftes, trilogerne bebudes, en tidsplan for trilogerne fastlægges regelmæssigt, forhandlingsmandaterne fastsættes, møderne med Europa-Parlamentet refereres systematisk. Assistanzen fra generalsekretariatet, inddragelsen af det kommende formandskab og Kommissionens deltagelse i alle trilogerne bidrager til dette klima af tillid.

For en mere effektiv beslutningstagning

Der er ingen tvivl om, at den fælles beslutningstagning fungerer. Iværksættelsen af bestemmelserne i den nye artikel 251 TEF er gået godt. Den fælles erklæring af 4. maj 1999 om den praktiske gennemførelse af den fælles beslutningsprocedure har virket som en tilfredsstillende ramme, såvel i bogstav som i ånd.

En ny lovgivningskultur har gradvis gjort sig gældende med den fælles beslutningspraksis; den har haft en betydningsfuld udvikling med Amsterdam-traktatens ikrafttræden. Afholdelsen den 6. og 7. november 2000 af et interinstitutionelt seminar om dette emne vidner herom. Det klima, der er indført mellem lovgiverne, Europa-Parlamentet og Rådet, som herefter i partnerskab med Kommissionen arbejder på baggrund af deres respektive holdninger og begrundelser, er et godt varsel for fremtiden.

Tilbage står nu at konsolidere, udbygge og justere de nye værktøjer og retningslinjer for bedst muligt at anvende mulighederne for en hurtig vedtagelse af retsakter ved fælles beslutningstagning. En gennemgang af, hvorledes proceduren fungerer i alle de forskellige faser, gør det muligt at identificere de punkter, som er bestemmende for et heldigt udfald af den fælles beslutningstagning og for eventuelle problemer.

Parallele tidsplaner er altid et problem. Fristerne er ofte stramme.

Endvidere kan medlemsstaternes hovedstæder, og især de nationale parlamenter, og uden tvivl også Europa-Parlamentet selv have problemer med nye procedurer, som desuden føres i et konstant tempo med henblik på enighed under første- eller andenbehandlingen.

Svaret herpå er klarhed og organisation: arbejdsrytmen skal afpasses, affattelsen skal være af god kvalitet, teksterne skal foreligge på de forskellige sprog og være endeligt udformet af jurist-lingvisterne, der skal holdes styr på tidsplaner og frister.

Der henhører fortsat i absolutte tal mange sager under forligsproceduren og er mange møder i Forligsudvalget, og vi risikerer en ny stigning i antallet af disse sager som følge af en eventuel udvidelse af den fælles beslutningstagning. Løsningen er fortsat at udvikle triloger og tekniske møder, hvis antal og diversificering allerede er øget i imponerende grad.

Endelig er det meget vigtigt at indføre en fælles kommunikationsstrategi. Der er hidtil ikke gjort meget på dette område, og der er ikke styr på denne faktor. Det vil imidlertid være i Unionens interesse at gøre nogle bestræbelser i denne retning for at dække borgernes behov for information.

Oversigten i det følgende indeholder nogle henstillinger med henblik på at forbedre den fælles beslutningsprocedures effektivitet. Der er tale om forslag, som hverken er udtømmende eller endelige, så meget desto mere som den nye procedure ikke er atten måneder gammel, og det ikke er sikkert, at alle mulighederne i artikel 251 i TEF er blevet udnyttet. Endvidere er de ikke i sig selv tilstrækkelige til at løse spørgsmålet om den øgede arbejdsbyrde, som proceduren har betydet for Coreper. Det vil i den forbindelse være hensigtsmæssigt, at Coreper gennemgår sine arbejdsmetoder, således at Komitéen fortsat kan arbejde effektivt på alle områder.

Der henvises i disse henstillinger til problemer med tidsplaner og frister, procedurens forskellige faser og den fælles kommunikation. Mange af dem anvendes allerede i praksis, eller der er i det mindste blevet gjort forsøg med dem. Nogle af henstillingerne vedrører Rådets organer og er nummereret 1-11, andre falder ind under den fælles erklæring og er nummereret i-xiii og de sidste er forslag, som skal drøftes inden for interinstitutionelle rammer, er nummereret a-d.

Tidsplaner og frister

Udarbejdelse af tidsplaner og overholdelse af frister er absolut nødvendig, for at den fælles beslutningsprocedure kan være effektiv og gennemføres med held. Når der ikke er nogen frist for førstebehandlingen, er enighed om arbejdsplanen den første betingelse for, at en retsakt kan vedtages i denne etape af proceduren.

Med hensyn til den fælles erklæring af 4. maj 1999 foreslås følgende:

i. Formandskabets tidsplan, der offentliggøres syv måneder før formandskabets begyndelse, angiver de dage, der er forbeholdt eventuelle forligsmøder.

I denne tidsplan bestræber formandskabet sig på at afsætte regelmæssige datoer (ca. to dage om måneden) til de møder og triloger, der er nødvendige for arbejdet med den fælles beslutningstagning, især til møder til forberedelse af forligsprocedurer.

ii. Formandskabet udarbejder med assistance fra Generalsekretariatet for Rådet arbejdsplanen på en sådan måde, at Rådet og Europa-Parlamentet kan gennemgå sagerne parallelt under førstebehandlingen.

iii. Formandskabet foreslår hver gang, det er nødvendigt og muligt, en tilpasning af fristerne mellem udvalgsafstemningen og plenarafstemningen.

iv. Formandskabet bestræber sig på for hver sag, der henhører under forligsproceduren, allerede før forligsfasens indledning at udarbejde en foreløbig tidsplan for de tekniske møder, de forberedende triloger og eventuelt de forligsmøder, der er nødvendige til behandling af sagen.

v. For at tage hensyn til institutionernes mødefrie perioder er det nødvendigt med en tilpasning af arbejdsplanen, som formandskabet udarbejder i samarbejde med det næste formandskab.

vi. De tilpasninger af arbejdsplanen ved et formandskabs afslutning, som berører det kommende formandskab, udarbejdes i samarbejde mellem de to formandskaber.

Med hensyn til Rådet foreslås følgende:

1. Formandskabet underretter helst i begyndelsen af sin formandskabsperiode Coreper om hele arbejdsplanen for de sager, der henhører under den fælles beslutningsprocedure, især førstebehandlinger; det forelægger Coreper alle de ændringer og tilpasninger, der er nødvendige i denne plan.

2. Generalsekretariatet for Rådet udsender en tidsplan for trepartsmøderne, der ajourføres regelmæssigt.

3. På grundlag af Kommissionens lovgivningsprogram og Europa-Parlamentets arbejdsplan udarbejder Generalsekretariatet for Rådet to gange under hvert formandskab til brug for Coreper en foreløbig oversigt over de sager, der er til behandling under den fælles beslutningsprocedure.

Forløbet af Rådet arbejde

På grund af fristerne og de stadig flere kontakter med Europa-Parlamentet må Rådet udøve disciplin, og formandskabet må lede arbejdet så velordnet og hurtigt som muligt.

4. Med henblik herpå kan formandskabet i overensstemmelse med retningslinjerne for en reform og anbefalingerne vedrørende forretningsgangen fra Helsingfors opfordre delegationerne til at forelægge deres bemærkninger og holdninger skriftligt.

Dette er særlig hensigtsmæssigt for sager, der er under førstebehandling, for så hurtigt som muligt at kunne fastlægge Rådets retningslinjer.

5. Med henblik på enighed eller forlig sørger formandskabet for, at Europa-Parlamentets ændringer gennemgås fuldstændigt i den kompetente arbejdsgruppe. Denne gruppe aflægger fuld rapport til Coreper med angivelse af de acceptable ændringer og eventuelle kompromisløsninger.

6. Delegationerne kontrollerer kvaliteten af affattelsen af ændringsforslagene, især de forslag, der fremsættes af Rådet, under hele proceduren lige fra førstebehandlingen.

7. Generalsekretariatet sørger for, at dokumenterne oversættes til de forskellige sprog så hurtigt som muligt. Dette er på grund af rytmen i den fælles beslutningsprocedure væsentligt for medlemsstaterne, især for forbindelserne med de nationale parlamenter.

8. Formandskabet forelægger under hele forhandlingen sine forslag til godkendelse i Coreper, som fastsætter dets mandat. Det aflægger systematisk rapport om sine kontakter med Europa-Parlamentet.

9. Det kommende formandskab indbydes til alle trepartsmøderne. Generelt ledes Rådets delegation på disse trepartsmøder af formandskabet for Rådet (på Coreper- eller arbejdsgruppeniveau) assisteret af Generalsekretariatet for Rådet under tilstedeværelse af det kommende formandskab.

10. Formandskabet sørger med assistance fra Generalsekretariatet for Rådet for løbende information af delegationerne i Coreper og arbejdsgrupperne, især udarbejder Generalsekretariatet for Rådet hver uge til Mertens- og Antici-grupperne en skriftlig situationsrapport om de sager, der er til behandling under den fælles beslutningsprocedure.

11. Formandskabet sørger for en afbalanceret fordeling af arbejdsbyrden i Rådets organer (Arbejdsgruppen, Gruppen af råder og attachéer, Coreper og om nødvendigt Ministerrådet).

Forhandlingen med Europa-Parlamentet

Der skal under hele den fælles beslutningsprocedure etableres "de nødvendige kontakter" med Europa-Parlamentet for at udveksle og bedre forstå de respektive holdninger, forelægge vanskelighederne og indkredse uenighederne, for at forhandle og muliggøre en så hurtig afslutning som muligt på lovgivningsproceduren. Disse "nødvendige kontakter" finder hovedsageligt sted på trepartsmøderne. Problemerne er forskellige alt efter hvilken fase i proceduren, der er tale om, og alt efter den behandlede sag. Den pragmatiske holdning, der hidtil er indtaget, bør bevares.

Med hensyn til den fælles erklæring af 4. maj 1999:

vii. Formandskabet sørger for systematisk gennem generalsekretariatet at underrette Kommissionen om alle trepartsmøder og at inddrage den tæt i alle forhandlingsfaserne i overensstemmelse med artikel 251 i TEF. Generalsekretariatet for Rådet sørger ligeledes under hele proceduren for en god fordeling og hurtig udsendelse af Kommissionens forslag med henblik på at tilnærme holdningerne til hinanden.

viii. Der tilskyndes til afholdelse af tekniske møder (tresidede), især under førstebehandlingen, for at fremme forståelsen af de respektive holdninger og indkredse vanskelighederne. Formandskabet for gruppen underretter gruppen herom og tager hensyn hertil.

ix. Formandskabet foreslår den mest egnede trilogform og underretter Coreper herom. Det foreslår især for at nå til samlet enighed under første- eller

andenbehandlingen, at der holdes et udvidet trilog med deltagelse af koordinatorene for Europa-Parlamentets vigtigste politiske grupper.

x. Formandskabet foreslår under førstebehandlingen, at teksten udformes endeligt på de forskellige sprog af Europa-Parlamentets og Rådets juristlingvister inden Europa-Parlamentets plenarmødeafstemning.

xi. Rådet agter under forligsfasen at anvende brevvekslingsproceduren mere ved udarbejdelse af aftaler.

xii. Det er af særlig betydning at overholde retningslinjerne i den interinstitutionelle aftale om EF-lovgivningens affattelse af 22. december 1998 for at sikre en god kvalitet af affattelse og læsbarhed af de retsakter, der vedtages under den fælles beslutningsprocedure. I denne forbindelse understreger Rådet det bidrag, som de tre institutioners juridiske tjenester kan yde.

xiii. Rådet understreger, at det er nødvendigt at styrke Rådets generalsekretariats samordning og kommunikation med de tilsvarende strukturer i Europa-Parlamentet og Kommissionen for at forbedre den daglige opfølgning og forberedelsen af de forskellige kontakter.

En fælles kommunikationsstrategi

Der foreligger en paradoksal situation. Der henvises blandt lovgivningsprocedurerne til den fornyelse, som den fælles beslutningstagning udgør, men den er ikke særlig kendt. Resultaterne af den gives ikke megen omtale, selv om de vedrører områder, der direkte berører de europæiske borgere. Dette bør afhjælpes ved at indføre en kommunikationsstrategi, som over for borgerne giver gennemsigtighed og information, men uden at det går ud over arbejdets effektivitet og forhandlingernes fortrolighed bevares, og således at hver enkelt institutions frihed garanteres.

Dette bør især ske ved:

- a. Offentliggørelse på institutionernes Internetsted af ajourførte oplysninger om de sager, der er til behandling under den fælles beslutningsprocedure.
 - b. Online-information om resultaterne af forhandlingerne i Forligsudvalget.
 - c. Udsendelse til pressen af oplysninger om, hvor langt man er kommet i de lovgivningsprocedurer, der er til behandling under den fælles beslutningsprocedure.
 - d. Udsendelse af pressemeddelelser og tilrettelæggelse af fælles pressekonferencer, især efter forligsmøderne.
-