

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET
(2. samling)
Alm. del - bilag 823 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

14. juni 2002

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges i forbindelse med Det Europæiske Råd i Sevilla den 21.-22. juni 2002 formandskabets rapport om foranstaltninger med henblik på at forberede Rådet på udvidelsen, dok. 9939/02.

9939/02

POLGEN 25

**FORANSTALTNINGER MED HENBLIK PÅ AT
FORBEREDE RÅDET PÅ UDVIDELSEN**

**FORMANDSKABETS RAPPORT TIL DET EUROPÆISKE RÅD
(udarbejdet sammen med generalsekretæren for Rådet)**

INDLEDNING

Det Europæiske Råd pålagde på mødet i Barcelona på baggrund af rapporten fra generalsekretæren for Rådet om, hvordan man kan forbedre Rådets funktionsmåde, "*formandskabet, at det i tæt samarbejde med Rådets generalsekretær på dette grundlag etablerer de relevante kontakter med Det Europæiske Råds medlemmer og de personer, de udpeger, således at der på mødet i Sevilla kan forelægges en rapport med specifikke forslag til vedtagelse.*"

I lyset af de konsultationer, der har været ført med Det Europæiske Råds medlemmer og de personer, de har udpeget, og skriftlige bidrag fra flere delegationer forelægger formandskabet og generalsekretæren for Rådet nedenstående konklusioner for Det Europæiske Råd. Rapporten er blevet udarbejdet i tæt samarbejde med det kommende danske formandskab, som har tilsluttet sig samtlige konkrete foranstaltninger, som formandskabet foreslår; det har erklæret sig rede til at iværksætte dem i praksis allerede fra 1. juli, i det omfang det ikke er bundet af den allerede foretagne planlægning af arbejdet.

DET EUROPÆISKE RÅD

Det Europæiske Råd har i henhold til artikel 4 i traktaten om den Europæiske Union til opgave at *"tilføre Unionen den fremdrift, der er nødvendig for dens udvikling, og fastlægge de overordnede politiske retningslinjer herfor."* Der er bred enighed om, at Det Europæiske Råd efter den kommende udvidelse vil møde stigende vanskeligheder med at løse sin opgave med den myndighed og effektivitet, der forventes af EU's øverste politiske myndighed. Der er ligeledes en generel erkendelse af, at et middel til forbedring af Det Europæiske Råds funktionsmåde ved at centrere det om dets hovedopgaver, ville være at fastsætte præcise og bindende regler for **forberedelsen, afviklingen og konklusionerne** af dets drøftelser. I dette perspektiv har der under drøftelserne vist sig bred enighed om følgende retningslinjer:

1. Forberedelse af drøftelserne

Forberedelsen af Det Europæiske Råds drøftelser bør helt overdrages til Rådet (almindelige anliggender). Dette udarbejder ca. en måned før Det Europæiske Råds møde på grundlag af formandskabets forslag et **udkast til kommenteret dagsorden**, hvori der skelnes mellem forskellige typer af punkter alt efter de opstillede mål. Formandskabet kan med henblik på de punkter, der skal drøftes, udarbejde en kortfattet **sammenfattende note** med angivelse af, hvad der står på spil, hvilke spørgsmål der skal drøftes, og hvilke valgmuligheder der foreligger. Rådet (almindelige anliggender) holder kort forud for Det Europæiske Råds møde en afsluttende samling vedrørende forberedelsen og vedtager den endelige dagsorden. Bidragene fra de øvrige rådssammensætninger til Det Europæiske Råds møde skal være Rådet (almindelige anliggender) i hænde i så god tid, at det fuldt ud er i stand til at varetage sin forberedelses- og koordinationsrolle. Medmindre der er tvingende og uforudsete grunde hertil, kan der ikke holdes samling i et Råd eller møde i et udvalg mellem den sidste forberedende samling - som regel kort forud for Det Europæiske Råds møde - og mødet i Det Europæiske Råd.

2. Mødets afvikling

Det Europæiske Råds møde strækker sig i princippet over **en dag**, idet det indledes dagen før med et møde, hvor det kun er stats- og regeringscheferne og formanden for Kommissionen der deltager. Der kan kun undtagelsesvis holdes møder med andre i forbindelse med Det Europæiske Råds møde, og de skal meddeles på den dagsorden, der vedtages af Rådet (almindelige anliggender). Formanden skal være i stand til at træffe alle de nødvendige foranstaltninger med henblik på tilrettelæggelsen af drøftelserne, således at den tid, der er til rådighed, udnyttes optimalt. Hver delegation råder over **to pladser i mødesalen**, og den enkelte delegations samlede størrelse er begrænset til **20 personer**.

Nogle delegationer ønsker, at Rådet i visse undtagelsestilfælde kan få forelagt en sag med henblik på en **politisk afgørelse**, herunder med anvendelse af kvalificeret flertal, hvis det er fastsat i traktaten; andre er i princippet imod, idet de navnlig anfører risikoen for, at Det Europæiske Råd forvandles til en appelinstant for Rådet. For at tage hensyn til de argumenter, der er fremført fra forskellig side, foreslår formandskabet en middelvej, der består i at åbne mulighed for, at Det Europæiske Råd fremsætter en **erklæring om de foreliggende holdninger**. Rådet gøres herefter bekendt med denne erklæring, således at det kan drage passende konsekvenser under sagens videre forløb i henhold til traktatens bestemmelser.

3. Konklusioner

Konklusionerne bør være så koncise som muligt og indeholde de politiske retningslinjer og afgørelser, som Rådet er nået frem til, idet der gives en kortfattet fremstilling af deres sammenhæng og de procedurer, der kan tjene til deres opfølgning. Der uddeles i god tid inden mødets begyndelse (om morgenen) en oversigt over konklusioner, hvori der klart skelnes mellem:

- de dele af teksten, der allerede er enighed om, og som i princippet ikke skal drøftes;
- de dele af teksten, som Det Europæiske Råd skal drøfte med henblik på at nå frem til endelige konklusioner under mødet; disse dele af teksten kan indeholde **varianter eller valgmuligheder** for at lette drøftelserne.

I. RÅDET (ALMINDELIGE ANLIGGENDER) OG DE ØVRIGE RÅDSSAMMENSÆTNINGER

1. De "horisontale spørgsmål" og de "eksterne forbindelser"

Rådet (almindelige anliggender) vil få pålagt mere og mere komplekse opgaver såvel på området "eksterne forbindelser", som følge af EU's voksende ansvar, som på internt plan, hvor behovet for koordination og politisk sammenhæng trænger sig på som følge af EU's forskelligartede aktiviteter. Alle er desuden enige om, at det er absolut nødvendigt at sikre en mere struktureret forberedelse af Det Europæiske Råd. For at løse dette problem, er det blevet foreslået at **skelne mellem Rådets (almindelige anliggender) to funktioner for dermed at opnå større effektivitet på begge fronter.**

Der er imidlertid afvigende meninger om, hvor langt man bør gå. Nogle ønsker, at man mere eller mindre holder sig til den tilgang, der er blevet fulgt siden 1999, som består i at opdele dagsordenen for Rådet (almindelige anliggender) i en del vedrørende "horisontale spørgsmål" og en anden vedrørende "eksterne forbindelser". Det viser sig imidlertid, at de "horisontale spørgsmål" ikke altid får den opmærksomhed, de fortjener, fordi de internationale sager får større og større vægt.

Andre, og det er de fleste, vil kunne acceptere **princippet om en opdeling af den nuværende sammensætning af Rådet (almindelige anliggender) i to adskilte Råd**, således at forstå, at de enkelte regeringer frit vil kunne vælge, hvilken minister, der skal deltage. Sammensætningerne, henholdsvis "almindelige anliggender" og "eksterne forbindelser", får hver deres kompetenceområde og deres egen dagsorden. De holder møde på forskellige tidspunkter. Rådet (almindelige anliggender) skal tage sig af forberedelsen og opfølgningen af møderne i Det Europæiske Råd (herunder den nødvendige koordination), institutionelle og administrative spørgsmål, horisontale sager med særlig betydning for flere af EU's politikker, samt enhver sag, som Det Europæiske Råd har pålagt det at behandle. Rådet (eksterne forbindelser) får ansvaret for alle EU's forbindelser udadtil (den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, udenrigshandel, udviklings samarbejde og humanitær bistand). Det sammensættes af udenrigsministrene, men ministre med særlige fagområder vil om nødvendigt kunne ledsage eller afløse dem.

2. Listen over rådssammensætninger og uformelle møder¹

Det blev på Det Europæiske Råd i Helsingfors i december 1999 besluttet at reducere antallet af rådssammensætninger (dengang fra 22 til 15). Der er i øjeblikket 16.² Det blev ligeledes besluttet at begrænse antallet af uformelle ministermøder til fem pr. halvår og at opstille visse betingelser (ingen officiel dagsorden, ingen dokumenter, konklusioner eller afgørelser, etc.).

- a) Hvad angår **rådssammensætningerne**, er der enighed om at reducere antallet yderligere for at rationalisere anvendelsen af Rådets materielle ressourcer og opnå dagsordener med større substans, der er centreret om EU's væsentlige aktiviteter; formandskabet påtænker således i Sevilla at foreslå en **liste med ca. ti rådssammensætninger**, således at forstå,
- at det drejer sig om en liste, der kun gælder for EU, og som på ingen måde griber ind i regeringernes interne organisation; omvendt kan man heller ikke forvente, at den struktur, der vælges af EU, passer til hver enkelt medlemslands specifikke forhold,
 - at flere ministre fra hver medlemsstat vil kunne deltage som medlemmer af samme rådssammensætning, og at dagsordenen og tilrettelæggelsen af arbejdet vil blive indrettet herefter;
- b) hvad angår de **uformelle ministermøder**, foreslår formandskabet, at man fortsætter den nedskæring, der blev påbegyndt i Helsingfors, og kun giver de ministre, som ikke har en rådssammensætning på dens eget fagområde, mulighed for at indkalde til sådanne møder.

¹ Disse nye bestemmelser vil blive fulgt af det danske formandskab, som vil tage hensyn til, at den allerede fastsatte mødeplan indebærer visse bindinger.

² Almindelige anliggender; landbrug; økonomi og finans; miljø; transport og telekommunikation; beskæftigelse og social- og arbejdsmarkedspolitik; fiskeri; industri og energi; retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse; det indre marked, forbrugerpolitik og turisme; forskning; budget; kultur; udvikling; uddannelse og ungdom; sundhed.

II. FORMANDSKABET

Man kan forestille sig to forskellige metoder til forbedring af formandskabets måde at fungere på: enten ved at foretage praktiske forbedringer af den nuværende ordning, eller gennem en mere omfattende reform, der kræver tilpasning af traktaterne.

Det Europæiske Råd i Sevilla kan kun tage stilling til det første aspekt, da foranstaltninger, der kræver revision af traktaterne, skal drøftes i konventet for derefter at forelægges for Regeringskonferencen i 2004. Der er imidlertid almindelig enighed om, at Det Europæiske Råd skal have mulighed for parallelt med arbejdet i konventet at fortsætte undersøgelsen af eventuelle mere omfattende tilpasninger af den nuværende ordning med halvårlige formandskaber.

1. Foranstaltninger, der ikke kræver traktatændringer

Det fremgår af konsultationerne, at der på tre punkter straks vil kunne foretages en række praktiske ændringer af formandskabernes nuværende funktion:

- 1) **en mere rationel tilrettelæggelse af Rådets aktiviteter;** dette mål vil kunne nås ved at erstatte de halvårlige programmer, der i dag opstilles under hvert formandskabs eneansvar, med **årlige programmer**, der opstilles af de to formandskaber i fællesskab på baggrund af **strategiske retningslinjer på mellemlang sigt, som fastlægges af Det Europæiske Råd;** disse årlige programmer, som udarbejdes, når de relevante konsultationer er foretaget, vil have den fordel at være både mere afbalancerede, fordi de er mindre præget af eventuelle nationale interesser, og mere operationelle, fordi et år i højere grad svarer til EU's normale lovgivningsrytme;
- 2) **forskellige praktiske foranstaltninger, der skal styrke kontinuiteten mellem de skiftende formandskaber,** f.eks. ved at give et formandskab lov til i visse tilfælde og for visse sager at begynde sit formandskab tidligere eller at forlænge sit mandat, hvis det kan bidrage til en mere effektiv arbejdsgang; der vil også kunne påtænkes et snævrere samarbejde i forbindelse med iværksættelsen af den fælles beslutningsprocedure;

- 3) **overdragelse til Generalsekretariatet for Rådet af formandskabet** for visse grupper i meget specifikke sektorer på det administrative eller tekniske område.

Det vil også være muligt, uden at ændre traktaterne, at gøre mere udstrakt brug af den allerede anvendte mulighed for at vælge eller udpege formændene for visse udvalg/grupper for en periode, der overstiger 6 måneder. Mange mener dog, at en generalisering af valget af formænd for grupper eller udvalg er direkte forbundet med spørgsmålet om en mere tilbundsående reform af de halvårslige formandskaber, og det tjener derfor intet formål på nuværende tidspunkt at forøge antallet af de nuværende undtagelser¹.

2. Reformen, der kræver ændring af traktaterne

Langt de fleste delegationer mener, at den nuværende ordning ikke kan fungere i en udvidet Union og at dens opretholdelse vil få meget negative følger for Rådets virke. Ifølge visse medlemsstater er det imidlertid ikke objektivt påvist, at opretholdelsen af den nuværende ordning uden ændringer vil give anledning til problemer. Blandt de medlemsstater, der er enige om, at ordningen bør ændres, er der så godt som enstemmighed om følgende to principper:

- udgangspunktet skal være, at enhver reform fortsat skal overholde princippet om ligestilling mellem medlemsstaterne;
- en ny ordning skal indebære forskellige løsninger på de forskellige problemer, Rådet står overfor (alt efter hvilket niveau de opstår på)...

Med disse to betragtninger som udgangspunkt kan de vigtigste fremgangsmåder, der foreløbig mere eller mindre udførligt er foreslået for at reformere formandskabet, skematisk opstilles således²:

¹ Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, hvis formand er valgt af udvalget for en periode på 2 år, som kan forlænges; Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen (erhvervsbeskatning), hvis formand er valgt for 2 år af gruppens medlemmer; Militærkomitéen, hvis formand er udpeget af Rådet for 3 år på anbefaling af stabscheferne forsamlet i komitéen; Militærkomitéens arbejdsgruppe, hvis formand er udpeget af Coreper på Militærkomitéens anbefaling for halvan-det år.

² Disse fremgangsmåder er uforpligtende og ikke udtømmende.

1) Rådets formandskab generelt

1.1. *Kollektivt formandskab*

De forskellige reformer, der er under overvejelse, har et punkt til fælles, nemlig at **de individuelle formandskaber, der varetages af ét land**, skal erstattes med **kollektive formandskaber**, hvor det kollektive islet kan være mere eller mindre markeret; de væsentligste af de tanker, der er blevet fremsat indtil nu, kan anskueliggøres ved hjælp af følgende tre modeller, som igen findes i flere varianter:

- a) **et temasamarbejde mellem to eller tre på hinanden følgende formandskaber**; et sådant samarbejde vil kunne opfattes **enten** som et virkelig kollektivt formandskab med opdeling af formandskabet for de forskellige rådssammensætninger **eller** som et udvidet samarbejde, hvor det ene formandskab fortsat har status af fungerende formandskab, og de øvrige så at sige fungerer efter bemyndigelse;
- b) **automatisk rotation mellem fem eller seks forud fastsatte "hold" af medlemsstater**, som varetager formandskabet i fællesskab i en bestemt periode på 2½ eller 3 år; sammensætningen af de enkelte hold skal sikre, at holdet er repræsentativt for hele EU, og at der er lighed mellem medlemsstaterne. Hvis det er den løsning, der vælges, skal der findes en afgørelse på følgende spørgsmål:
 - hvordan formandskabsordningen skal fungere i grupper og udvalg,
 - hvilke procedurer og kriterier der skal anvendes ved fordeling af formandskaberne for de forskellige rådssammensætninger mellem de medlemsstater, der udgør formandskabsholdet, så der opretholdes en vis **ligevægt** i ansvarsfordelingen,
 - spørgsmålet om samordning og ledelse af "formandskabsholdets" aktiviteter;

- c) **formændene for de forskellige rådssammensætninger vælges af medlemmerne selv**; ud over spørgsmålet om samordning og ledelse af "formandskabsholdet", der er det samme som under litra b), vil denne løsning kræve en metode til at sikre, at **ligheden mellem medlemsstaterne tilgodeses**.

1.2. Særlige tilfælde afhængigt af sagens karakter

Uafhængigt af en eventuel ændring af hele formandskabsordningen vil det kunne overvejes at nå frem til ad hoc-løsninger i særlige tilfælde. Der vil kunne blive tale om to niveauer:

- særlige udvalg, hvor metoden med valg vil kunne anvendes: artikel 133, beskæftigelse, udvalg på RIA-området;
- sammensætninger inden for området eksterne forbindelse og ESFP (Rådet, PSC, arbejdsgrupper).

1.3. Bibeholdelse af en halvårsordning

Det kan overvejes at bevare i det mindste dele af den nuværende ordning med halvårlig formandskab. Der har navnlig været nævnt følgende:

- "rygraden" (Det Europæiske Råd, Rådet (almindelige anliggender) og De Faste Repræsentanters Komité);
- uformelle ministermøder;
- næstformænd på visse områder.

2) Det Europæiske Råd

For at EU kan få større synlighed og være repræsenteret mere stabilt, er det blevet foreslået, at formandskabet for Det Europæiske Råd varetages i et tilstrækkelig langt tidsrum, idet formanden så vælges af Det Europæiske Råd f.eks. blandt dettes tidligere medlemmer. Denne tanke er udbygget med et forslag om, at ét givet antal medlemmer af Det Europæiske Råd efter nærmere regler udpeges til at bistå formanden i hans arbejde.

Afsluttende betragtninger

Hvad angår de aspekter af reformen af Rådet, som kræver en traktatændring, har drøftelserne vist en generel villighed til, at Rådet fortsætter sine overvejelser sideløbende med arbejdet i konventet.

Disse overvejelser er fuldt ud berettigede, da spørgsmålet er meget komplekst, og det er nødvendigt at finde frem til velafbalancerede løsninger, der tager hensyn til alle problemets aspekter. Under alle omstændigheder vil det være den næste regeringskonference, der på grundlag af de andre elementer i institutionssystemet, som også vil kunne tages op til behandling, skal træffe de nødvendige afgørelser om den fremtidige ordning for EU's formandskab.

III. GENNEMSIGTIGHEDEN OG LOVGIVNINGSSARBEJDET I RÅDET

Der er i de seneste år gjort betydelige fremskridt med hensyn til gennemsigtigheden i Rådets arbejde og aktindsigt. Der er en positiv indstilling med hensyn til at gå videre i denne retning og åbne Rådets samlinger for offentligheden, når Rådet **anvender den fælles beslutningsprocedure sammen med Europa-Parlamentet**. Denne åbning over for offentligheden skal gælde for **den indledende fase** af proceduren, dvs. Kommissionens forelæggelse af de vigtigste forslag til lovgivning og den deraf følgende debat samt **forhandlingsfasen og den endelige vedtagelse**, fra det tidspunkt, hvor de indledende procedurer er gennemført.

For at Rådet kan fungere effektivt efter forøgelsen af antallet af medlemmer, er det desuden vigtigt at sikre, at alle de henstillinger, der blev vedtaget på Det Europæiske Råd i Helsingfors i 1999, faktisk gennemføres. Formandskabet bør kunne træffe enhver foranstaltning, der kan fremme en optimal udnyttelse af den tid, der er til rådighed under samlingerne, som f.eks. at begrænse talernes tale-tid, fastlægge indlæggenes rækkefølge, anmode delegationerne om skriftligt at forelægge deres forslag til ændringer i den tekst, der drøftes, eller anmode de delegationer, der har den samme eller en nærliggende holdning, om at vælge en af dem for at give udtryk for en fælles holdning.
