
FOLKETINGET



Europaudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 7. januar 2015

Processen fra et forslag bliver fremsat af Kommissionen til det vedtages

Denne note beskriver processen fra et forslag bliver fremsat af Kommissionen til det vedtages. Det beskrives, hvordan forslag behandles af Rådets arbejdsgrupper og COREPER før de bliver sat på dagsordenen til et rådsmøde.

Samtidig beskrives forhandlingerne mellem Rådet og Europa-Parlamentet, som løbende foregår gennem de uformelle triloger.

Endelig gennemgås mulighederne for at indgå en trepartsaftale mellem Europa-Parlamentet og Rådet, hvis forhandlingerne på de uformelle triloger fører til enighed.

Baggrund og formål

Europaudvalget har på baggrund af rapporten "Folketingets EU-beslutningsproces er utidssvarende" fra Tænketanken Europa drøftet, hvorvidt det danske Folketing og Europas øvrige parlamenter kommer for sent ind i den europæiske beslutningsproces. For at kvalificere det videre arbejde i Europaudvalget beskrives EU's almindelige lovgivningsproces fra et forslag bliver fremsat af Kommissionen til det vedtages.¹

¹ Der henvises til publikationerne "Sådan arbejder EU – efter Lissabontraktaten" og "Håndbog for arbejdet med Europa-Parlamentet".

I. Rådets behandling af lovforslag

COREPER og arbejdsgrupperne

Rådet indleder sin behandling af Kommissionens forslag straks efter fremsættelsen, selvom den endelige stillingtagen skal afvente Europa-Parlamentets udtalelse.

Forslaget bliver som det første sat formelt på COREPER's dagsorden, der som oftest henviser den forberedende behandling af forslaget til den relevante arbejdsgruppe. Findes der ikke en relevant arbejdsgruppe, kan COREPER nedsætte en ad hoc-arbejdsgruppe til formålet.

Rådsarbejdsgruppernes opgave er at foretage den første gennemgang af forslag fra Kommissionen, afklare tekniske elementer og forhandle sig frem til enighed. Formålet er at gøre kompromiserne så færdige som muligt inden den videre behandling først i COREPER og dernæst på rådsmøderne.

Hverken COREPER eller arbejdsgrupperne kan træffe formelle beslutninger, og man foretager derfor heller ikke afstemninger her. Afstemninger foregår kun på rådsniveau.

Når arbejdsgruppen har færdigbehandlet et forslag, sendes det til COREPER, der afklarer flest mulige udeståender i forhandlingerne. Dermed kan forslaget sættes på Rådets dagsorden, hvor ministrene kan fokusere på eventuelt politisk følsomme aspekter.

Hvis der opstår vanskeligheder under forhandlingerne i arbejdsgruppen, kan COREPER også behandle sagen, før den egentlig er klar til rådsmødebehandling. Det kan løsne nogle svære forhandlinger op, der så kan fortsætte i arbejdsgruppen igen. Et forslag kan gå frem og tilbage mellem COREPER og en arbejdsgruppe adskillige gange, før det sendes til Rådet med henblik på endelig vedtagelse.

A-punkter og B-punkter

Når COREPER og arbejdsgrupperne har færdigbehandlet sagerne, bliver de sat på dagsordenen til et rådsmøde. På dagsordenen angives det, om en sag forventes behandlet som et A- eller et B-punkt.

A-punkter er sager, som alene er på dagsordenen til formel vedtagelse eller godkendelse. Det vil sige, at der blandt medlemslandene på forhånd er opnå-

et enighed, og det krævede flertal er i hus. Det kan være ukomplicerede sager, der er blevet færdigforhandlet i arbejdsgrupperne. Men der kan også være tale om en formel vedtagelse af et forhandlingsresultat, der blev opnået på et tidligere rådsmøde, men som krævede tekniske justeringer og gennemskrivning, før det formelt kunne vedtages.

A-punkter behandles samlet for at lette formalitetsbyrderne og placeres altid først på rådsmødedagsordenen i form af en såkaldt A-punktsliste. På A-punktlisten er der ikke kun sager inden for den relevante rådsformations ressort.

B-punkter er sager, som kræver drøftelser blandt ministrene. Det kan være diskussions- eller præsentationspunkter i verserende sager af politisk relevans, men det kan også være forhandling af udeståender om et lovgivningsforslag.

Hvis der er tale om lovgivning, er forløbet som regel, at den reelle enighed om et forslag forhandles på plads under et eller flere B-punkter, hvorefter den formelle godkendelse af forslaget efter juridisk gennemskrivning sker på et efterfølgende rådsmøde som et A-punkt. Uanset at det juridisk er den formelle godkendelse, der tæller, er det i praksis yderst sjældent, at medlemslande skifter holdning mellem opnåelse af den politiske enighed ved forhandlinger og den formelle vedtagelse.

Endelig findes der såkaldte **falske B-punkter**. Det er punkter, hvor der er opnået politisk enighed på COREPER-niveau, og der derfor ikke forventes debat på rådsmødet om punktet, men hvor det fortsat er muligt for en minister at tage ordet, f.eks. for at markere et særstandpunkt.

II. Forhandlingerne mellem Rådet og Europa-Parlamentet

De uformelle triloger

I praksis er forløbet i den almindelige lovgivningsprocedure ikke så skematisk, men derimod præget af kontinuerlige kontakter, et komplekst samspil mellem Kommissionen og de to EU-lovgivere i Rådet og Parlamentet samt forhandlingsforløb, der pludselig kan gå meget hurtigt.

Forhandlingerne mellem Rådet og Europa-Parlamentet foregår navnlig gennem supplerende trepartsmøder, de såkaldte triloger, hvor også Kommissionen deltager. Kommissionens vigtigste funktion er her at fungere som mediator i forhandlingerne mellem Rådet og Europa-Parlamentet.

Stigende brug af triloger

Der findes ingen formelle regler for trilogramøderne i EU-traktaterne. Trilogerne er i stedet beskrevet i en interinstitutionel aftale mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet.²

Europa-Parlamentet har desuden vedtaget en adfærdskodeks for, hvordan Parlamentet selv forbereder sig på trilogramøderne og for, hvordan resten af Parlamentet orienteres om forløbet af møderne.

Hvornår indkaldes der til trilogramøde?

Der indkaldes til trilogramøder efter behov. Det er dog normalt, at man indkalder på det tidspunkt, hvor Rådets delegationer og de relevante udvalg i Europa-Parlamentet har skabt klarhed over deres holdninger til de vigtigste spørgsmål i forslaget.

Rådsformandskabet får typisk et mandat fra COREPER, mens Parlamentets delegation får mandat fra det ansvarlige parlamentsudvalg eller parlamentets plenum. Oftest er det rådsformandskabet, der tager den første kontakt til Europa-Parlamentets ordfører på forslaget.

På trilogramøderne vil Rådet som regel være repræsenteret af formanden for COREPER I, der er ansvarlig for de fleste forslag under den almindelige lovgivningsprocedure eller af formanden for den ansvarlige rådsarbejdsgruppe.

Europa-Parlamentet vil som regel være repræsenteret af dets ordfører på forslaget og af den relevante udvalgsformand. Fra Kommissionen vil generaldirektøren fra det ansvarlige generaldirektorat eller dennes stedfortræder være til stede.

Ved nogle lejligheder kan der være en udvidet parlamentsdelegation med på møderne for at sikre, at delegationen har et parlamentarisk flertal bag sig.

Formålet med trilogerne i den tidlige fase er at:

- Undersøge, om Parlamentet og Rådet eventuelt vil kunne afslutte lovgivningsprocessen allerede under deres førstebehandling.
- Konstatere, hvorvidt der er uenigheder mellem Parlamentet og Rådet.
- Undgå de tids- og ressourcekrævende forligsudvalgsmøder.

² Fælleserklæringen fra juni 2007 om den praktiske gennemførelse af den almindelige lovgivningsprocedure – EUT C145 af den 30/6 2007, s. 5.

Trepartsaftaler

Europa-Parlamentet og Rådet indgår en trepartsaftale, hvis forhandlingerne på de uformelle triloger fører til enighed mellem de to institutioner.

En sådan trepartsaftale er en gensidig politisk aftale mellem Europa-Parlamentet og Rådet, hvori de to institutioner giver hinanden håndslag på, at de formelt vil vedtage forslaget med et indhold svarende til den aftalte tekst på en efterfølgende plenarforsamling i Europa-Parlamentet og på et kommende møde i Rådet. Aftalerne kan indgås på vidt forskellige tidspunkter i beslutningsprocessen.

Man skelner mellem **fire typer af trepartsaftaler**:

- førstebehandlingsaftaler
- tidlige andenbehandlingsaftaler
- klassiske andenbehandlingsaftaler
- forligsaftaler.

Førstebehandlingsaftaler

Førstebehandlingsaftaler indgås, inden Parlamentet formelt har afsluttet sin førstebehandling, og inden Rådet formelt har vedtaget sin fælles holdning.

Hele 81 pct. af sagerne under den almindelige lovgivningsprocedure afsluttes i dag som førstebehandlingsaftaler.

Opnås der enighed om en førstebehandlingsaftale på et trilogramøde, er det i dag standardpraksis, at den formaliseres i en skrivelse fra formanden for CO-REPER til formanden for det pågældende parlamentsudvalg. Skrivelsen fastsætter indholdet af aftalen i form af ændringer til Kommissionens forslag.

Denne skrivelse bekræfter samtidig, at Rådet er villig til at acceptere resultatet, hvis det godkendes af Europa-Parlamentets plenarforsamling. Rådet vil derefter formelt vedtage førstebehandlingsholdningen med de aftalte ændringer som et A-punkt uden debat, mens Europa-Parlamentet kan vedtage det således ændrede forslag med et simpelt flertal (det vil sige et flertal af de medlemmer, der deltager i afstemningen).

Tidlige andenbehandlingsaftaler

Tidlige andenbehandlingsaftaler er politiske aftaler, som Rådet og Parlamentet formelt set først vedtager under andenbehandlingen, men som i realiteten indgås, før Rådet vedtager sin førstebehandlingsholdning. En tidlig andenbe-

handlingsaftale er således resultatet af vellykkede forhandlinger efter, at Europa-Parlamentet har afsluttet sin førstebehandling, men før Rådet har vedtaget sin førstebehandlingsholdning.

Tidlige andenbehandlingsaftaler er en praksis, som for alvor er slået igennem efter 2004. Faktisk stod disse aftaler for ca. otte pct. af alle afsluttede sager i perioden 2009-2013.

Hvis Rådet og Parlamentet er enige på dette stadie af den almindelige lovgivningsprocedure, indarbejdes indholdet af aftalen i Rådets førstebehandlingsholdning. Formanden for det ansvarlige parlamentsudvalg meddeler derefter i en skrivelse til formanden for COREPER sin indstilling til Europa-Parlamentets plenarforsamling om at acceptere Rådets holdning med de aftalte ændringer under den forudsætning, at Rådet også vedtager den.

Formelt vedtager Rådet førstebehandlingsholdningen som et A-punkt, dvs. uden debat, mens Europa-Parlamentet kan vedtage forslaget med et simpelt flertal (dvs. et flertal af de medlemmer, der deltager i afstemningen).

Klassiske andenbehandlingsaftaler

Hvis der ikke er opnået enighed mellem Rådet og Parlamentet om et forslag inden vedtagelsen af Rådets førstebehandlingsholdning, er en andenbehandlingsaftale sidste mulighed for at undgå, at sagen ender i Forligsudvalget.

Hvis det lykkes parterne at nå til enighed om en sådan aftale, vil den ligesom under førstebehandlingen blive formaliseret i et brev fra COREPER-formanden til formanden for det relevante parlamentsudvalg. Rådet bekræfter i denne skrivelse, at det er rede til at acceptere resultatet af trilogforhandlingerne på den betingelse, at Parlamentet vedtager teksten i forbindelse med sin andenbehandling på plenarforsamlingen.

Den formelle vedtagelse i Rådet af den fælles holdning sker som et A-punkt, dvs. uden debat, mens vedtagelsen i Europa-Parlamentet er vanskeligere på dette stadie af beslutningsprocessen, idet der kræves støtte fra et absolut flertal (dvs. et flertal af samtlige parlamentsmedlemmer).

Forligsaftaler

Hvis Parlamentet og Rådet stadig ikke kan nå til enighed om et forslag i forbindelse med deres andenbehandling, indkaldes et forligsudvalg til at forhandle et kompromis på plads. Forligsudvalget består af en repræsentant for hver

af de 28 medlemsstater og af et tilsvarende antal medlemmer af Europa-Parlamentet.

Forligningsproceduren er tung og besværlig. Begge EU-lovgivere gør derfor, hvad de kan, for at undgå at sagerne ender i Forligningsudvalget.

Møderne i Forligningsudvalget forberedes fast i triloger, som afholdes under hele forligningsproceduren for at løse udestående spørgsmål. Helt frem til Forligningsudvalgets møde vil der således være forhandlinger mellem formandskabet (dvs. COREPER-formanden), Europa-Parlamentets forhandlingsdelegation og Kommissionen (den ansvarlige generaldirektør) med henblik på at nå til enighed, inden den formelle behandling i Forligningsudvalget begynder. Lykkes dette, kan Forligningsudvalget vedtage sagen som et A-punkt uden debat.

Rådet godkender formelt forhandlingsresultatet som et efterfølgende A-punkt uden debat. I Europa-Parlamentet godkendes aftalen med et simpelt flertal på en efterfølgende parlamentssession, hvilket som regel sker uden debat på baggrund af en redegørelse fra formanden for Parlamentets forligningsdelegation.

Med venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen
Morten Knudsen
Christian Willer (5526)