

Lars Kolte

Beslutningsprocessen i EF 1985-89*

Ved indgangen til 1985 var Fællesskabet i beslutningsmæssig dvale. Denne situation for EF-samarbejdet beskrives, de vigtigste beslutningsforløb i perioden frem til 1989 belyses indgående, og det forsøges at sammenfatte de fælles træk, der gjorde denne periode til samarbejdets mest koncentreret fremgangsrigt. I den efterfølgende analyse af udviklingen i, og de sandsynlige årsager til, forskydningen af magtbalancen inden for og mellem EF-institutionerne findes elementer til en forklaring. Som afslutning opregnes et sæt af karakteristika ved Kommissionens forslag, som postuleres nødvendige og tilsammen tilstrækkelige forudsætninger for vedtagelse i de kompetente organer og accept af offentligheden.

Indledning

Dette indlæg er ikke skrevet som et politisk testamente for en række frugtbare år i EF, men bærer naturligvis præg af de personlige erfaringer, der er vundet ved dette arbejde. Mange vil sikkert mene, at min primære udkigspost, EF-kommissionen, har fået en urimelig positiv behandling; men dette er et åbent debatindlæg og derfor kan den individuelle tone skærpes, selv om det ikke har været hensigten at gøre dette ukritisk.

Med udgangspunkt i en kort beskrivelse af situationen og stemningen i EF ved indgangen til 1985 har jeg valgt at redegøre kronologisk, om end kursorisk, for de vigtigste beslutningsforløb i den efterfølgende opgangsperiode. Derigennem uddrages de fælles træk ved EF's beslutningsproces, der betragtes som mest relevante. Jeg har i denne redegørelse koncentreret mig om det Europæiske Råds beslutninger, som ud over at være mere farverige og dramatiske i deres forløb jo ofte er de toneangivende for det almindelige rådsarbejde. En kortere gennemgang af den organiske udvikling i og mellem EF-institutionerne fører til et sammendrag af karakteristika ved EF-beslutninger – eller, om man vil: »Praktiske leveregler for succesrige forslag«.

De ydre rammer: EF i 1985

EF-samarbejdet havde nået et udpræget lavpunkt ved årsskiftet 1984/85, hvor en ny Kommission trådte til. Samarbejdsklimaet var gradvist blevet forsuret, såvel mellem medlemslandene som mellem EF's institutioner, og frustrationerne byggedes op på alle fronter. Der var enighed om, at der skulle nyt liv i samarbejdet, men på ingen måde om, hvordan det skulle gøres, eller hvordan de umiddelbare problemer skulle løses.

Det mest presserende spørgsmål var håndteringen af udvidelsesforhandlingerne med Spanien og Portugal. Forhandlingerne havde stået på i årevis, og selv om der var overordnet politisk enighed om udvidelsen og om en dato for indtrædelsen, havde sejtrækkeriet i forhandlingerne belastet systemet så meget, at tids-

*) Synspunkterne i artiklen kan alene tillægges forfatteren.

Lars Kolte

Beslutningsprocessen i EF 1985-89*

Ved indgangen til 1985 var Fællesskabet i beslutningsmæssig dvale. Denne situation for EF-samarbejdet beskrives, de vigtigste beslutningsforløb i perioden frem til 1989 belyses indgående, og det forsøges at sammenfatte de fælles træk, der gjorde denne periode til samarbejdets mest koncentreret fremgangsrigt. I den efterfølgende analyse af udviklingen i, og de sandsynlige årsager til, forskydningen af magtbalancen inden for og mellem EF-institutionerne findes elementer til en forklaring. Som afslutning opregnes et sæt af karakteristika ved Kommissionens forslag, som postuleres nødvendige og tilsammen tilstrækkelige forudsætninger for vedtagelse i de kompetente organer og accept af offentligheden.

Indledning

Dette indlæg er ikke skrevet som et politisk testamente for en række frugtbare år i EF, men bærer naturligvis præg af de personlige erfaringer, der er vundet ved dette arbejde. Mange vil sikkert mene, at min primære udkigspost, EF-kommissionen, har fået en urimelig positiv behandling; men dette er et åbent debatindlæg og derfor kan den individuelle tone skærpes, selv om det ikke har været hensigten at gøre dette ukritisk.

Med udgangspunkt i en kort beskrivelse af situationen og stemningen i EF ved indgangen til 1985 har jeg valgt at redegøre kronologisk, om end kursorisk, for de vigtigste beslutningsforløb i den efterfølgende opgangsperiode. Derigennem uddrages de fælles træk ved EF's beslutningsproces, der betragtes som mest relevante. Jeg har i denne redegørelse koncentreret mig om det Europæiske Råds beslutninger, som ud over at være mere farverige og dramatiske i deres forløb jo ofte er de toneangivende for det almindelige rådsarbejde. En kortere gennemgang af den organiske udvikling i og mellem EF-institutionerne fører til et sammendrag af karakteristika ved EF-beslutninger – eller, om man vil: »Praktiske leveregler for succesrige forslag«.

De ydre rammer: EF i 1985

EF-samarbejdet havde nået et udpræget lavpunkt ved årsskiftet 1984/85, hvor en ny Kommission trådte til. Samarbejdsklimaet var gradvist blevet forsuret, såvel mellem medlemslandene som mellem EF's institutioner, og frustrationerne byggedes op på alle fronter. Der var enighed om, at der skulle nyt liv i samarbejdet, men på ingen måde om, hvordan det skulle gøres, eller hvordan de umiddelbare problemer skulle løses.

Det mest presserende spørgsmål var håndteringen af udvidelsesforhandlingerne med Spanien og Portugal. Forhandlingerne havde stået på i årevis, og selv om der var overordnet politisk enighed om udvidelsen og om en dato for indtrædelsen, havde sejtrækkeriet i forhandlingerne belastet systemet så meget, at tids-

*) Synspunkterne i artiklen kan alene tillægges forfatteren.

planen dårligt kunne forventes at holde. Eksempelvis kunne fiskerirettigheder for de nye medlemmer i Nordsøen eller overgangsordninger for middelhavsprodukter inden for landbrug piske stemningen op i en sådan grad, at forhandlingerne i realiteten blev indholdsløse. Frustrationen hos især Spanien, men også Portugal, der begge så medlemskabet som en grundpille i deres politiske og økonomiske forvandling til moderne, internationale demokratier, var naturligvis høj.

Det stod også skidt til med EF's finanser. Det var ganske vist ikke noget nyt, men den måde, Ministerrådet havde søgt at løse problemerne, vidnede om mangel på både beslutningsdygtighed og perspektiv. Det Europæiske Råd havde i juni 1984 i Fontainebleau besluttet at forhøje indtægterne fra 1,0 procent til 1,4 procent af medlemslandenes momsgrundlag ud over de traditionelle EF-indtægter, dvs. told og afgifter på import af landbrugsvarer. På papiret en flot 40-procents forhøjelse, men i realiteten ganske utilstrækkeligt i lyset af allerede vedtagne udgiftsforanstaltninger og faktisk afholdte udgifter, især på landbrugsområdet. Desuden levnede det ikke ekstra ressourcer til EF's strukturfonde, som både EF-parlamentet og de fattigere medlemslande gerne ville have set. Resultatet var, at budgettet for 1985 ikke dækkede de reelle udgifter, og det blev da også prompte forkastet af Parlamentet i december 1984.

Med i Fontainebleau-aftalen var en beslutning om indførelse af »budgetdisciplin«, der i løbet af efteråret 1984 blev udvandet af landbrugslandene i en sådan grad, at den for alle praktiske formål var uanvendelig. Men politisk var »disciplinen« vedtaget, hvad der gentagne gange blev benyttet af især UK til at stemme mod budgetforhøjelser. Dette bidrog mildt sagt ikke til en bedre stemning. Dertil kom, at det stadig smertede, at man i Fontainebleau havde indrømmet UK en permanent og automatisk kompensationsordning, hvor de tidligere ordninger havde været af midlertidig karakter og derfor kunne bruges forhandlingsmæssigt. Den såkaldte Fontainebleau-mekanisme havde yderligere den ulempe, at størrelsen af kompensationen påvirkede den totale budgetramme, hvilket især ophidsede Parlamentet, da dets budgetkompetence derved begrænsedes. Og det var kun under de givne omstændigheder, at UK var tilfreds med ordningen. UK havde naturligvis hellere set, at årsagen til den opfattede ubalance i UK's regnskab med EF, nemlig landbrugsordningerne, var ændret til landets fordel.

Spændingerne mellem EF-institutionerne blev yderligere uddybet af, at Kommissionen i 1984 fik anbragt sig så uheldigt, at den kom i modsætningsforhold til både Rådet og til Parlamentet. Tofrontskrig er nu ikke det bedste udgangspunkt for den institution, der frem for alt har til opgave at stille forslag og få dem vedtaget.

Dertil kom, at Parlamentet, der var blevet nyvalgt i juni 1984, ved årsskiftet 1984/85 var stærkt optaget af at få defineret en mere indflydelsesrig rolle gennem et forslag til ændring af Rom-traktaten, der skulle føre frem mod en politisk union. Som det fremgår af ovenstående, var omstændighederne ikke de mest gunstige, og Rådet valgte da også at vende det døve øre til Parlamentets traktatudkast.

Parlamentet blev derfor – som tidligere – bibragt opfattelsen af magtesløshed på en ganske brutal facon, og det valgte at lade sin galde gå ud over Kommissio-

nen ved at nægte godkendelse af Kommissionens regnskabsaflæggelse i efteråret 1984. På det sene tidspunkt i sin funktionsperiode valgte Kommissionen at sidde beslutningen overhørig i stedet for at tage mere naturlige, politiske konsekvenser.

Der var sådan set ikke nogen tvivl om, at spillereglerne måtte ændres, hvis man skulle videre. Blandt Rådets medlemmer var der også udbredt utilfredshed med, at et enkelt land kunne blokere for selv helt trivielle beslutninger som følge af reglerne om enstemmighed. Eksempelvis vil nogle huske direktivforslag om støjdæmpning på plæneklippere eller isolering i førerhuset på tårnkraner – forslag som i årevis var blokeret af enkeltlande, eller snarere af særinteresser i disse lande. Direktivforslaget om fælles sikkerhedsnormer for legetøj er et tilsvarende eksempel på en foranstaltning af stor betydning for den berørte branche, men hvor enstemmighedskravet trak en beslutning urimeligt i langdrag. Dertil kom naturligvis, at reglen om enstemmighed kunne anvendes til »gidseltagning«, således at manglende enighed på et område førte til blokader på andre beslutningsfelter.

Bortset fra, at denne tilstand i offentlighedens øjne miskrediterede Fællesskabet, kom der altså heller ikke de nødvendige beslutninger ud af systemet. Der var på dette tidspunkt allerede en gryende forståelse for, at fælles normer og standarder på industriprodukter, fælles indsats på forsknings- og udviklingsområdet samt nedbrydelse af administrative handelsbarrierer var nødvendige for at styrke den økonomiske vækst i EF-området. Ikke blot havde EF-landene gennemlevet en længerevarende lavkonjunktur med en betydelig forøgelse af arbejdsløsheden, men der var samtidig en klar tendens til, at USA og Japan vandt stærkt frem såvel generelt økonomisk som specielt på det teknologiske område. Det politiske dødvande i EF var derfor i stigende grad en torn i øjet på lederne i europæisk erhvervsliv, som for første gang begyndte at stille krav til EF. Hvor EF hidtil i vidt omfang kun havde drejet sig om landbrugsstøtte, støtte til de fattigste egne og en fælles handelspolitik udadtil, blev det nu mere og mere åbenlyst, at der måtte gennemføres egentlige industripolitiske og handelspolitiske tiltag for at bibringe EF en ny økonomisk dynamik.

Det var på baggrund af denne næsten accelererende fastlåsning af beslutningsprocessen, og det samtidigt opståede behov for at møde udfordringen fra USA og Japan, at den nye Kommission begyndte sin funktionsperiode i januar 1985. I en fastlåst situation er det ikke dårligt at få nye spillere på banen. I den forbindelse var det heller ikke uden betydning, at formandsskabet i Rådet samtidig blev overtaget af Italien, hvis ambitioner for EF og tyngde i samarbejdet overgår de fleste andre medlemmers.

Fra den Europæiske Fælles Akt til det indre marked

Gennembrud i udvidelsesforhandlingerne

Som nævnt var udvidelsesforhandlingerne i en meget lidt frugtbar fase på det tekniske plan på trods af en klart udtrykt overordnet vilje til at få forhandlingerne afsluttet. Som ofte før – og siden – var den eneste mulighed at politisere forhandlingerne yderligere. I dette tilfælde ved at dramatisere et møde mellem udenrigsministrene i marts 1985 gennem lukkede forhandlinger, en slags konklave. Metoden er naturligvis ikke uden risiko, da et sammenbrud under disse omstændigheder

er sværere at løse op for senere, idet den større offentlighed om forhandlingernes udfald kan få positionerne til at stivne.

På den anden side havde det italienske formandsskab ikke mange andre muligheder. Det ville være for sent at appellere til det Europæiske Råd i juni, både af hensyn til tidsplanen for optagelsen, der blandt andet indebar ratifikation i alle medlemslande, og af hensyn til andre mærkesager under det italienske formandsskab, herunder især forberedelse af forhandlingerne om traktatændringer, der havde Italiens specielle bevågenhed.

Italienerne satsede og vandt. Ikke mindst som følge af den ekstraordinære, personlige indsats rådsformanden, Andreotti, ydede under to døgn uafbrudte forhandlinger. Men også Ministerrådets sekretariat, der bistod formandsskabet, bør nævnes blandt de få, der formåede at bevare overblikket og fastholde taktikken. Den var såmænd enkel nok, nemlig at gennemgå optagelsesbetingelserne område for område, men bryde af, når der opstod uenighed enten mellem EF og de nye lande eller medlemslandene indbyrdes. Derefter gik man videre til næste område for at vende tilbage til det omstridte punkt, når der havde været tid til underforhandlinger på sidelinjen. Her skal det betænkes, at der kun var to personer, minister og EF-ambassadør, fra hvert land i lokalet, mens eksperterne blev holdt borte, samtidig med at der hele tiden kom flere emner og gamle hængepartier på bordet. Alt det i en atmosfære, der blev mere og mere intens, efterhånden som det blev klart, at det kunne lykkes, men også falde fra hinanden på den mindste ting, hvis blot en af parterne blev stædig og vendte tilbage til udgangspositionen.

Det kan måske virke uansvarligt at forhandle afgørende sager på en sådan måde. Som nævnt var der kun få i lokalet, der havde mulighed for at holde alle tråde sammen, og der var da også flere uklare punkter, da maratonforhandlingerne var overstået. På den anden side var forhandlingerne ikke primært om tekniske detaljer, men snarere en samlet styrkeprøve på alle områder i udvidelseskomplekset under et. En styrkeprøve, som er ministres snarere end embedsmænds metier. Her kan handles fiskekvoter mod overgangsordninger for appelsiner og det hele syes sammen med en pose penge til den tilsyneladende tabende part – penge, som ingen i lokalet nødvendigvis vidste, hvordan skulle skaffes. Årets budget var eksempelvis ikke vedtaget og havde ikke umiddelbart udsigt til at blive det.

Successen for en sådan operation afhænger af, at mindst tre betingelser er opfyldt. En overordnet politisk vilje til at nå målet må være til stede hos hovedparten af aktørerne. Den var skabt i og med, at den samlede beslutning om udvidelsen var taget, og den blev accentueret, som forhandlingerne skred frem. Et sammenbrud krævede ikke blot en god forklaring over for offentligheden, men også villighed fra den eller de blokerende delegationer til at påtage sig ansvaret.

En anden betingelse er et dygtigt formandsskab, som – bistået af rådssekretariatet – kan jonglere med hele emnekredsen på én gang, og som har klar fornemmelse af styrken i de enkelte delegationers positioner. Denne betingelse var som nævnt opfyldt.

En tredje betingelse er, at alle må kunne komme ud af lokalet med et for dem præsentabelt resultat. Der vil naturligvis altid være tabere og vindere, men det

må ikke være for tydeligt, og de, der må give indrømmelser på afgørende punkter, må kompenseres på anden vis, selv om dette kun sker i form af en symbolsk gestus.

Endelig skal der normalt være et godt samarbejde mellem formandsskabet og Kommissionen, da åben strid mellem disse to aktører vil blive udnyttet af de øvrige delegationer. I det foreliggende tilfælde var dette uproblematisk, da Kommissionen havde helt samme ambition som formandsskabet. Desuden havde den som nytiltrådt lettere ved at fire på sine holdninger. Dertil kommer, at Kommissionens rolle i sidste instans er mindre væsentlig i en regeringskonference, hvor det er medlemslandene, der forhandler direkte, end i et rådsmøde, hvor Kommissionen er sikret en traktatmæssig placering ved bordet.

Afslutningen på udvidelsesforhandlingerne gav et voldsomt skub til det videre samarbejde. Dels fordi noget af den dårlige stemning lettede, dels fordi der simpelthen var tid til at koncentrere sig om andre sager. Dertil kom, at Kommissionen havde spillet sig ind og havde lagt sit arbejdsprogram, hvor begrebet »det indre marked« og ændrede beslutningsregler spillede en central rolle. Budgetreform var der ikke kræfter til at tage op, og ret beset blev gennemførelsesbeslutningerne for den utilstrækkelige Fontainebleau-afgørelse først underskrevet i maj 1985.

Det indre marked og den Europæiske Fælles Akt

Det Europæiske Råds møde i Milano i juni 1985 fik afgørende betydning af to grunde, nemlig Rådets principgodkendelse af Kommissionens program for det indre marked – den såkaldte hvidbog over de ca. 300 direktivforslag – og Rådets beslutning om nedsættelse af en regeringskonference om traktatændring til forbedring af beslutningsprocessen.

De to beslutninger hænger nøje sammen, idet regeringskonferencen kunne begrundes konkret gennem behovet for et nyt og dramatisk økonomisk initiativ, nemlig det indre marked. De må også regnes for typiske for de senere års EF-samarbejde. Det var principbeslutninger, som intet umiddelbart ændrede i praksis. Tanken om det indre marked var massivt markedsført af Kommissionen og vel modtaget i brede kredse, men uden at der var taget stilling til de enkelte forslag. En regeringskonference om en forbedret beslutningsproces forpligter ingen på forhånd, men kan præsenteres som en betydningsfuld sejr for tilhængerne, herunder det italienske formandsskab.

Virkeligheden skulle hurtigt blive anderledes. En fast besluttet og meget målrettet Kommission greb med kyshånd principtilslutningen til 1992-programmet og indledte umiddelbart en stort anslået kampagne for tilslutning til programmet. Bredere end normalt, idet ikke blot Rådets instanser, regeringerne og Parlamentet, men også vide erhvervskredse blev søgt inddraget i arbejdet. Ikke med overdrevent held i begyndelsen – erhvervslivet var vaccineret mod EF-entusiasme – men meddelelsen var enkel, og de økonomiske omstændigheder var som nævnt gunstige for en aktiv indsats fra europæisk erhvervsliv mod stagnationen. Og som nævnt var udfordringen – eller truslen – fra USA og Japan blevet meget tydelig.

Men uden en ændring af beslutningsreglerne var det hele omsonst. Ikke mindst Rådets medlemmer var opmærksomme på dette. Eksempler på vigtige, men politisk ligegyldige direktivforslag, som var blokeret, er nævnt ovenfor. Her skal tilføjes et yderligere, som er typisk for situationen, nemlig 2. skadesforsikringsdirektiv, der omfatter en liberalisering af hele EF-området forsikringsvirksomhed, bortset fra private forsikringer. UK pressede på for vedtagelse, mens Tyskland på 27 forskellige måder havde blokeret i de ti år, forslaget havde været til behandling. Tyskland, der klart stod til gevinst ved et liberaliseret marked, var fanget af en ineffektiv tysk forsikringsbranche, der gjorde det umuligt for Tyskland at tage medansvar for vedtagelsen af dette forslag isoleret set. Havde Tyskland – som det senere fik – haft mulighed for at demonstrere sin modstand, uden at dette fik konsekvens for vedtagelsen, havde Tyskland sikkert gjort det. Alene for at få andre forslag vedtaget, som havde landets interesse. Det var faktisk det udfald, denne sag og de øvrige sager fik, da den Europæiske Fælles Akt to år senere trådte i kraft. Tyskland blev eksempelvis stemt ned på forsikringsagen, og alle kunne lettet gå videre til næste punkt på dagsordenen.

Men ændrede beslutningsregler for det indre marked, der fortrinsvis ansås for fordelagtigt for de store industrilande, var ikke nok. Det taktisk kloge i opbygningen af den Europæiske Fælles Akt er som bekendt, at der er noget for alle og kun ganske lidt, der er umiddelbart forpligtende for nogen. Flertalsafgørelserne for det indre marked blev blødt op af undtagelser for skatte- og afgiftsforslag samt den vagt udformede »miljø-garanti« (Artikel 100, stk. 4). De fattige medlemslande fik lovning på større »kohæsion« eller samhørighed gennem styrkelse af EF's strukturfonde, men ingen konkrete løfter – og styrkelse kan som bekendt betyde hvad som helst i politik. De små industrilande fik lovning på øget EF-ind-sats på forskningsområdet, men ingen beløbsramme. Endelig fik Tyskland, Holland og Danmark indført særlige bestemmelser for inddragelse af miljøpolitik i EF's kompetenceområde, men heller ikke her kan der afledes konkrete gennemførelsesforanstaltninger.

En overfladisk årsag til det hurtige forhandlingsforløb var, at arbejdet helst skulle afsluttes inden 1. januar 1986, hvor Spaniens og Portugals deltagelse ville rykke magtbalancen, især vedrørende strukturfondene, der var et afgørende punkt for disse lande. Mere nærliggende er det dog at finde forklaringen i de samme forhold, som prægede de afsluttende udvidelsesforhandlinger. Der var behov for og vilje til beslutninger. Samtidig havde ledende industrikredse i Europa formuleret konkrete krav om gennemførelse af det indre marked, og dette nødvendiggjorde nye procedurer. Dette kombineret med, at alle parter på papiret fik indrømmelser, uden at der blev afgivet nogen konkrete løfter, var nok det afgørende for den politiske accept af et appetitligt balanceret forslag.

Formandsskabet, Luxembourg, spillede en noget mere tilbagetrukket rolle, men til gengæld var samspillet mellem rådssekretariatet og Kommissionen af meget høj kaliber. Gennem daglige kontakter og fælles bilaterale samtaler med »besværlige« delegationer kunne fremgangsmåden aftales og lægges til rette. Hertil kom, at Kommissionen i sin interne organisation satsede stærkt på succes. Det var så at sige det politiske svendestykke for den nye Kommission og en nødvendig

betingelse for Kommissionens væsentligste programpunkt, gennemførelsen af det indre marked.

Når dette er sagt, må det tilføjes, at selv insidere stadig er forbavsede over det hurtige forløb af så vigtige forhandlinger. Men de vidtrækkende konsekvenser af vedtagelsen af den Europæiske Fælles Akt var heller ikke på nogen måde en given sag under dens vedtagelse. Der skulle andre omstændigheder til senere.

Vedtagelsen af den Europæiske Fælles Akt betegner den egentlige politiske anerkendelse af 1992-programmet. Men reglerne kunne ikke sættes i kraft, før traktatændringen var ratificeret i alle 12 medlemslande, hvilket først var tilfældet halvandet år senere i juni 1987, blandt andet, men ikke alene som følge af forviklinger i Irland. Som folkeafstemningen i Danmark illustrerer, er traktatændringer ikke en sag, der (bør) tages let. Alligevel indgav vedtagelsen EF en ny optimisme. Det kunne lade sig gøre at komme igennem med »fornuftige« løsningsforslag, var det almindelige indtryk i Bruxelles. Og vedtagelsen af den Europæiske Fælles Akt havde i sig selv en forløsende virkning på flere problemstillinger i Ministerrådet – alene i afventning om de nye reglers ikrafttræden. Hertil bidrog ikke mindst erhvervslivets forventninger og deraf følgende formulering af krav til det politiske system.

Strukturfondene og budgetpolitikken

I mellemtiden tårnede budgetproblemerne sig op. Heller ikke 1986-budgettet kunne vedtages til tiden, det blev det faktisk først et halvt år senere. Resultatet var underbudgettering, skeletter i skabet og bogholderimæssige fif både i 1986 og i 1987. Kunstgreb, der var fuldt lovlige og krævede en del politisk fantasi, men bar stærkt præg af nødvendighedernes pres. At det gik, skyldtes udelukkende to forhold. For det første, at Kommissionen allierede sig med Parlamentet i dette spørgsmål, hvor Parlamentet har ligelig kompetence med Rådet på udgiftssiden, om end meget ringe indflydelse på EF's indtægtslofter. For det andet, at alle aktører, inklusive Rådets medlemmer, var klar over, at finansieringsproblemernes løsning blot var et spørgsmål om tid, eller rettere et spørgsmål om at opnå en acceptabel ordning på den fælles landbrugspolitik og afklare de endnu uindfrie løfter i den Europæiske Fælles Akt om strukturfondene.

Kommissionen gik i tænkeboks i midten af 1986 og barslede med en analyse og en forslagsskitse i januar 1987. Som titlen, »Betingelser for gennemførelse af Fællesakten« antyder, var der i realiteten tale om at sætte kød på det skelet, der var besluttet et år tidligere, men endnu ikke var ratificeret i alle lande. Analysen af Fællesskabets situation var sådan set uproblematisk: Det var soleklart for alle, at der måtte penge til strukturfondene og de nye forskningsprogrammer, at den gamle landbrugsgæld måtte betales, og at der måtte findes en ny ordning for den fælles landbrugspolitik således, at den politisk uacceptable overskudsproduktion reduceredes eller fjernedes. At analyseresultatet var klart betød naturligvis ikke, at det accepteredes af alle, og da slet ikke, at alle løsningspakkens elementer kunne tiltrædes. Det sete afhænger som bekendt af øjet, der ser.

Bortset fra det grundlæggende, at løsningsforslaget måtte leve op til de stillede problemers omfang og art, var hovedlinjen i Kommissionens forslag, at alle lande

måtte have en interesse i væsentlige dele af det. Ikke nødvendigvis den samme interesse, men dog således, at forslaget ikke kunne ændres grundlæggende uden stærk modstand fra en eller flere delelegationer.

Uden at gå i detaljer med forslaget var hovedlinjerne, at alle de fattigere medlemslande havde interesse i den foreslåede fordobling og koncentration af strukturfondene og en sideinteresse i at holde landbrugsudgifterne til de budgetmæssigt tunge »nordprodukter« i ave, at de nordlige medlemslande, minus UK, sikredes en fortsat fællesskabsfinansiering af landbrugspolitikken og undgik en for kraftig beskæring af landbrugsordningerne, og at de mindre industrilandene fik sikret tilstrækkelige forskningsmidler på budgettet. UK støttede varmt Kommissionens forslag til stabilisering af landbrugsudgifterne gennem produktionslofter og økonomiske disincitament. Men UK stod i øvrigt i den specielle situation, at det med den (permanente) kompensationsordning kunne tillade sig at være nogenlunde indifferent over for valget mellem en fortsættelse af underfinansieringen af landbruget (og af fondene og forskningen) og en ny finansieringsordning kombineret med væsentlige indrømmelser vedrørende landbrugsordningerne.

Om end bilaterale budgetbalancer mellem EF og de enkelte medlemslande er uden nogen form for teoretisk begrundelse, har de (fået) en væsentlig politisk betydning, hvad ikke mindst striden om den britiske kompensationsordning illustrerer. Målt på den direkte budgetbalance er det aritmetrisk således, at det britiske underskud stort set modsvarer det irske overskud, at Frankrig og Italien står budgetmæssigt neutralt, mens Tysklands nettobetaling modsvarer de øvriges overskud. For Tyskland er dette ikke af væsentlig betydning, hvad angår »betalingen« til de fattigere medlemslande. Det er til gengæld generende, at andre rige medlemslande som Benelux og Danmark ikke yder et tilsvarende nettobidrag, men tværtimod har store overskud. Derfor Kommissionens forslag om et gradvis skift i indtægtsbasen fra en moms-nøgle til en BNP-nøgle, der ville ramme de »små rige« forholdsvis hårdere. Dette BNP-baserede bidrag havde samtidig det formål at flytte beskatningen fra forbrugsandelen, som normalt falder med indkomsten, til forbrugsmuligheden, dvs. nationalindkomsten. Beskatningsomlægningen blev naturligvis kritiseret skarpt af de »små rige«, men blev støttet af de fattigere medlemslande.

Dermed var scenen sat. Alle – bortset fra UK – havde noget at miste og noget at vinde. Men da det var penge eller rettere flere penge og landbrug, det drejede sig om, kunne man ikke forvente hurtige løsninger. Disse spørgsmål sælger ikke billetter hos vælgerne hjemme. Det er kun en mangel på løsning, der – som forløbet havde vist de senere år – afføder kritik og bringer systemet i miskredit.

Forhandlingerne kom kun langsomt i gang, men det var sandsynligvis fordelagtigt for udfaldet, idet man undgik fastlåste positioner tidligt i forhandlingsforløbet. Til gengæld gav det Kommissionen, og senere medlemslandene indbyrdes, lejlighed til de uforpligtende, bilaterale kontakter, der ofte har vist sig nyttige i større EF-spørgsmål. Det er let at forfalde til navlebeskuende klynken i Bruxelles, hvor EF-spørgsmål er det daglige liv. I medlemslandene, hvor valgene jo finder sted, er det ikke altid lige let at fremmane et engagement på politisk plan, især ikke vedrørende »ubehagelige« problemstillinger som de foreliggende. Ergo må

man, det vil primært sige Kommissionen, søge at bibringe de politisk ansvarlige en forståelse af problemernes vigtighed gennem personlige og direkte kontakter. Men denne taktik kan naturligvis kun bruges, hvis det virkelig brænder på – teatertorden afsløres hurtigt og reducerer troværdigheden kraftigt.

Et halvhjertet forsøg på at realitetsforhandle blev gjort på det Europæiske Råds møde i Bruxelles i juni 1987, men sagen blev ikke skubbet for kraftigt, igen for at undgå en fastlåsnings af positionerne. Rådets medlemmer valgte den frugtbare vej at fremhæve de aspekter, der for dem individuelt var fordelagtige, og undgik at tage stilling til en samlet løsning, hvorved diskussionen kunne holdes gående sommeren over.

Rådet gik først til biddet i oktober 1987, men da var det også på høje tid at komme i gang. Det kan illustreres ved, at det for første gang i EF's historie ikke havde været muligt for Rådet at vedtage et budgetforslag for 1988 til oversendelse til Parlamentet inden den traktatmæssigt fastsatte frist. Tilsvarende var landbrugsmidlerne på 1987-budgettet udtømt i oktober, betalingerne standsede simpelthen, og statskasserne måtte lægge ud. Dette sidste viser UK's forhandlingsmæssige styrke, idet den finansielle renationalisering af landbrugspolitikken ville blive en automatisk virkning, hvis de britiske krav om en egentlig omlægning af landbrugsordningerne ikke blev imødekommet i tilstrækkelig grad.

En løsning kunne være nået på det Europæiske Råds møde i København i december 1987, men faldt på tysk modstand mod ændringerne i landbrugspolitikken. Flere forklaringer er fremført for denne blokade, blandt andet Kohls eller hans rådgiveres manglende forståelse af problematikken. »The Chancellor just shot himself in the remaining foot« var for eksempel en embedsmands kommentar midt under forhandlingsforløbet. Mere rimeligt er det nok at antage, at årsagen var af indenrigspolitisk karakter. Selv om Kohl – noget utraditionelt – havde medbragt en statssekretær i det tyske landbrugsministerium som alibi eller gidsel, var kansleren ikke rede til utvungent at tage ansvaret for landbrugsnedskæringer, da dette ville give CSU-formanden, Strauss, frit løb i en på det tidspunkt usikker regeringskoalition. I stedet valgte Kohl at annoncere et nyt møde i Bruxelles til februar. Til den tid ville der være mere strøm på systemet, da det ville være endnu mere åbenlyst, at kassen var tom, og han kunne som kommende rådsformand personligt tage æren for at løse Europas problemer samtidig med, at han som formand kunne retfærdiggøre sin pligt til at dele sol og vind lige på EF-plan.

Det kostede dyrt, da det kun førte UK og dets allierede i landbrugsspørgsmål nærmere Kommissionens forslag. Men Tyskland var rede til at betale for en løsning. Hvor rede fremgår af, at Kohl på et tidspunkt fra formandsstolen lod antyde, at Tyskland var villig til at forsvare den politisk vigtige rabat på bidraget til UK's kompensation til gengæld for en overordnet løsning. (Men da det senere blev klart, at en løsning alligevel var i sigte, fjernede Kohl sig under angivelse af naturens tvang og overlod stolen til udenrigsminister Genscher. Et rådsmedlem var så ufin at hentyde til den tidligere fremsatte tyske indrømmelse, men Genscher havde selvsagt aldrig hørt om dette!)

Resultatet i februar 1988 blev som bekendt, at det Europæiske Råd vedtog et regelsæt, der – i tæt overensstemmelse med Kommissionens forslag – formentlig

skaber ro om EF's finanser i adskillige år, fordobler EF's strukturfonde over 4-5 år og bringer den uhæmmede vækst i landbrugsudgifterne til ophør. At dette sidste også fjernede overskudslagrene for de vigtigste landbrugsvarer i løbet af relativ kort tid, blev dog kraftigt fremskyndet af misvækst i USA i 1988 og en spekulationsagtig nedbringelse af smørlagrene. Dette kun for at understrege den hovedregel, at EF-beslutninger, der for visse lande eller befolkningsgrupper er belastende, bør have mindst mulig umiddelbar virkning, men skal til gengæld have indbygget effekt på sigt for at kunne vedtages enstemmigt.

Kommissionen var nærmest euforisk, nu da en årrækkes vejspærringer i form af landbrugs-, budget-, regionalstøtte- og kompensationsproblemer var fjernet for en rum tid. Især fordoblingen af midlerne til strukturfondene må anses for en vigtig sejr for Kommissionen. Uden en økonomisk saltvandsindsprøjtning til de fattigere lande ville 1992-programmet næppe kunne accepteres af disse lande. Desuden demonstrerede beslutningen, at EF ikke blot drejer sig om økonomi, men også om indre solidaritet.

UK's kompensationsordning, der forlængede Fontainebleau-mekanismen for en ubestemt periode, havde også været en hård belastning for samarbejdet. Således havde den britiske EF-ambassadør i årevis været tvunget til at referere til problemstillingen på snart sagt alle ugentlige COREPER-møder i en form, der nærmede sig Scipio den Ældres gentagne udsagn om Karthago. Bruxellesmødets resultat lå i al hæderlighed fjernt fra Kommissionens forslag på dette punkt, men det fastslog for alle rådsmedlemmer, at spørgsmålet måtte hvile fremover – i hvert fald indtil det blev afpolitiseret i UK, eller UK tabte væsentlig forhandlingsmæssig styrke.

UK havde naturligvis grund til at være tilfreds, ikke mindst med løsningen på landbrugsspørgsmålet, som den britiske regering (i mine øjne korrekt) havde identificeret som hovedproblemet. Men de fattigere lande havde også fået en sælert hjemme i form af fordoblingen af strukturfondene. Og de nordlige industrilande, det vil sige landbrugslande på EF-sprog, var næppe helt utilfredse med landbrugsproblemerne løsning. Nu da de nationale særinteresser var blevet fremført med tilstrækkelig patos og de værste umiddelbare virkninger af Kommissionens forslag afbødet, var resultatet ikke så ringe endda. Der ville blive mindre stigninger i budgetbidragene fremover, og den udbredte, men hidtil svage folkelige modvilje mod overskudslagrene havde fået trukket tænderne ud. Desuden var det klart for disse lande, som for Kommissionen, at løsningen var den nødvendige betingelse for skabelsen af det indre marked.

Virkingen af Bruxelles-topmødet i februar 1988 illustreres bedst af, at dets emner er uddebatterede og opinionsmæssigt døde. Andre opgaver end dem, der havde været på dagsordenen i årevis og været offentlige skydeskiver i EF-debatten i samme tidsrum eller længere, kom hurtigt i fokus. Nu gjaldt det gennemførelsen af det indre marked og de emner, der fulgte mere eller mindre naturligt deraf.

Finans- og pengepolitisk samarbejde

Kommissionen, der traktatmæssigt er tildelt rollen som initiativtager og forslagsstiller, koncentrerede hurtigt sin interesse om det monetære område samt skatte-

og afgiftspolitikken. De øvrige, mindre vidtspændende forslag i 1992-programmet fulgte den slagne vej i COREPER og Rådets arbejdsgrupper, som beskrevet nedenfor. At de nævnte emner blev centrale skyldes dels, at de krævede enstemmighed – og for det monetære samarbejde efterfølgende ratifikation – dels, at det var på disse områder, den frembrusende støtte til det indre marked kunne afprøves som følge af de traditionelt opfattede nationale suverænitetstræk.

Tilnærmelse af de indirekte skatte- og afgiftssatser, populært betegnet skatteharmoniseringen, har flere væsentlige træk tilfælles med øget samarbejde i penge- og valutapolitikken. For begge områder gælder, at der i de senere år har fundet en betydelig tilpasning sted mellem landene ad frivillig vej, dvs. uden noget større Bruxelles-initiativ, men som led i en endogen proces mod større økonomisk og handelsmæssig integration i hele Europa. Eksempelvis er beslutningen om kapitalliberalisering fra juni 1988 hovedsagelig politisk og symbolsk ved at demonstrere fælles vilje, idet realiteten var, at alle de industrialiserede lande i Europa i flere år havde arbejdet sig frem mod denne tilstand. Desuden gælder for begge områder, at »frivilligheden« er relativ. Undtagelser fra hovedtendensen i Europa, for eksempel ved opretholdelse af betydeligt afvigende punktafgifter eller kapitalmarkedsrestriktioner, straffes helt ufølsomt af stærkt stigende grænsehandel og interventionskrævende markedspress på valutakursen. Paradoksalt nok opfattes begge områder alligevel som den nationale selvbestemmelses højborg. Og det er naturligvis det, der gør områderne politisk følsomme over for åbenlys international koordinering – for slet ikke at tale om fælles beslutningsorganer.

Af denne grund valgte Kommissionen den mest forsigtige måde at stille forslag på, nemlig for skatteharmoniseringen at afsende et »prøveforslag«, der kunne – og blev – ændret radikalt efter en indledende debatrunde, og for det monetære samarbejde ikke at sende noget forslag overhovedet, men i stedet at opfordre til nedsættelse af en studiegruppe.

Denne studiegruppe blev nedsat ved beslutning på det Europæiske Råds møde i Hannover i juni 1988 og fik – overraskende for flere – kommissionsformanden som leder. Overraskende, fordi det næppe var ventet, at Rådets medlemmer på dette følsomme område ville give Kommissionen fordelene af formandskabet. Gruppen udsendte sin rapport i april 1989, og rapporten vandt tilslutning som udgangspunkt for det videre arbejde på det Europæiske Råds møde i Madrid i juni i 1989, hvor man samtidig besluttede at iværksætte den såkaldte første fase i løbet af et år. Dette måske uventet handledygtige resultat havde sandsynligvis to hovedårsager af mere spontan karakter. For det første blev den britiske regeringsmodstand svækket i løbet af foråret 1989 af indenrigspolitiske årsager, nemlig dels britisk industris voksende frygt for yderligere isolation gennem et selvstændigt kontinentalt initiativ, dels det for regeringen mildt sagt uheldige udfald af EF-parlamentsvalget. For det andet må man tillægge udviklingen i Østeuropa og især den tyske holdning til opblødning i Øst-Vest relationerne en væsentlig betydning for ikke mindst Frankrigs holdning, idet en fastholdelse af Tyskland i et snævrere vesteuropæisk samarbejde fik fornyet sikkerhedspolitisk aktualitet.

Kommissionen har nu fremlagt sine første tanker og forslag på det monetære område og forhandlingerne kan så småt begynde. Fra en helt overordnet betragt-

ning taler de økonomiske realiteter for et heldigt udfald af disse forhandlinger. Vanskelighederne ligger dels i, at der skal en traktatændring til for gennemførelsen af et egentligt monetært samarbejde, dels i, at det ikke som i de ovenstående beslutningseksempler er helt så let at sammenstykke en pakke, som åbenlyst kan tilfredsstille alle lande.

Forslagene til første fase af planen for en økonomisk og monetær union er bevidst ret tandløse og vil sikkert glide igennem uden større besvær. Tanken bag dette er at indlede et praktisk samarbejde uden større ideologisk eller synligt politisk indhold. Når det pragmatiske samarbejde er kørt ind, vil det givetvis være lettere at formalisere samarbejdet gennem vedtagelse af anden og tredje fase. Men på ingen måde let, da disse faser både formelt og reelt indebærer en betydelig begrænsning i den individuelle, økonomiske handlefrihed. Om denne frihed så faktisk er tilstede under de nuværende forhold er et helt andet spørgsmål, som jeg personligt vil svare benægtende på.

Hvorom alting er, må forløbet og udfaldet af forhandlingerne om skatteharmonisering og monetært samarbejde betegnes som endnu et skarpt hjørne i EF-samarbejdet. Det er nu klart, at det drejer sig om »rigtig politik«, og ikke blot nogle støtteordninger eller standardiseringsdirektiver, der kan smugles gennem den offentlige opinion i små, spiselige bidder. Ikke fordi strukturfondene og gennemførelsen af det indre marked ikke har økonomisk og politisk betydning. Tværtimod, men de enkelte beslutninger tiltrækker sig ikke samme offentlige opmærksomhed som moms-satser og »anslag« mod den nationale valuta.

Som afslutning på denne gennemgang af de senere års EF-beslutninger, kan det være illustrativt for processen at foretage en afstikker til det verdensøkonomiske topmøde i Paris i juli 1989. På dette møde besluttedes det at overlade koordineringen af den vedtagne hjælp til Polen og Ungarn til EF-kommissionen. Et hidtil ganske ukendt fænomen blandt verdens syv stærkeste vestlige industrimagter, herunder de fire største EF-lande. Parallellen til EF's beslutningsproces ligger i, at udfaldet i Paris sandsynligvis skyldes det simple forhold, at ingen af de øvrige deltagere kunne tillægges denne kompetence, især ikke USA. Kommissionen blev derfor et nærliggende, »neutralt« alternativ, som det ofte også er tilfældet i lignende situationer i EF-samarbejdet. At Kommissionen blev opfattet som troværdig og seriøs partner i en sådan delikat opgave er naturligvis i sig selv betegnende for udviklingen i de senere år.

Beslutningsprocessen i EF's institutioner

Det er ikke her tanken at give en systematisk gennemgang af EF's formelle beslutningsproces. I stedet skal fremhæves nogle få, mere vigtige organiske træk ved samspillet mellem EF's aktører og udviklingen i institutionernes interne og indbyrdes forhold over de senere år.

Ministerrådet

Ministerrådet er i langt de fleste sammenhænge Fællesskabets lovgiver. En vigtig undtagelse er budgetområdet, hvor ansvaret deles med Parlamentet, og hvor den bevillingskategori, som Parlamentet har særlig indflydelse på, udgør en hastigt

stigende andel. Desuden er der i flere tilfælde tillagt Kommissionen en forvaltningskompetence, der med mere eller mindre kontrol fra udvalg sammensat af repræsentanter fra medlemslandene udøves som regelfastsættende. Dette svarer på mange punkter til den kompetence til at udstede bekendtgørelser, som i mange nationale systemer tillægges regeringen og dens administrative apparat. Forskellen er blot, at Kommissionen ikke er politisk ansvarlig over for Rådet.

Det betyder på ingen måde, at Rådets medlemmer er uden indflydelse på udformningen og indholdet af de forordninger og direktiver, der vedtages. Selv om Rådet ikke har initiativret, vil Kommissionens forslag i de fleste tilfælde afspejle de krav og behov for fælles lovgivningsinitiativer, som medlemslandene mere eller mindre åbenlyst har udtrykt. Afvejningen i forslaget vil normalt også være en sammenfatning af de holdninger på området, som Rådets medlemmer må formodes at indtage. Desuden vil Rådet ofte udskyde færdigbehandlingen af et forslag, der ikke umiddelbart kan vedtages med det krævede flertal eller med enstemmighed. En egentlig forkastelse finder ikke sted, da kun Kommissionen kan trække forslag tilbage. Udnyttelse af denne mulighed er til gengæld ikke ualmindelig, hvis rådsbehandlingen kun kan føre til vedtagelse efter en grundlæggende ændring i forslagets principper.

Rådets udøvelse af lovgivningskompetencen kan sammenlignes med et nationalt parlaments under en mindretalsregering, der støtter sig til skiftende flertal. Bortset fra, at Rådet som nævnt ikke kan afsætte Kommissionen, der således ikke over for Rådet behøver at tage hensyn til det parlamentariske princip i udøvelsen af initiativretten. Til gengæld er der ikke tvivl om, at det Europæiske Råd har fået en mere fremtrædende position end tidligere. Ikke som egentlig lovgiver, men snarere som forum for principdebatter og for fastlæggelse af perspektiverne i det videre arbejde.

Kommissionens rolle som »mindretalsregering« over for Rådet er blevet væsentligt styrket i de senere år. Ud over kvaliteten af Kommissionens forslag, som skal vurderes nedenfor, er der flere selvstændige årsager til dette.

For det første førte Rådets frustration over mangel på egen beslutningsdygtighed i perioden op til vedtagelsen af den Europæiske Fælles Akt som nævnt til ændringer i beslutningsreglerne. Stigende anvendelse af flertalsafstemninger styrker i sig selv Kommissionens rolle, da forslagene kan udformes mere retlinet med en mindre målgruppe end hele Rådet for øje. Dertil kommer, at Kommissionen – ofte sammen med formandsskabet – kan spille på kompromisløsninger, der klart tilsigter at vinde en eller få marginale delegationer over på en kvalificeret flertalsløsning. Enstemmighed giver ikke samme manøvrerum og forskyder ofte balancen i retning af formandsskabet og Rådet som sådan.

For det andet har Rådets sammensætning ændret sig kvantitativt og kvalitativt. Alene antallet af medlemslande har svækket Rådets mulighed for fælles fodslag over for Kommissionen. Populært sagt – og noget fortegnet – krævede en kompromisløsning tidligere på en række områder en alliance mellem to ud af de tre toneangivende lande, Frankrig, Tyskland og UK. Det tredje land kunne derefter presses på plads. Italien tilhører nok gruppen af store lande, men er sjældnere i en marginal position. Efter udvidelsen fordrer en kompromisløsning på tværs af

Kommissionens forslag en alliance mellem tre lande, idet Spanien må med på en fælles vogn eller stilles over for en solid Paris-, Bonn-, London-akse. Sådanne koalitioner er notorisk sværere at opnå, alene på grund af antallet af deltagere.

En betydelig bedring af evnen til at danne holdbare koalitioner fra sag til sag er dog opnået de senere år. Dels fordi forståelsen af beslutningsgeografien er øget, dels fordi medlemslandene i langt videre omfang end tidligere har etableret regelmæssige kontakter om EF-spørgsmål uden for Bruxelles. De tysk-franske kontakter er velkendte, men regelmæssige møder er også blevet almindelige med andre medlemslande og mellem disse indbyrdes.

Den kvalitative ændring i Rådets sammensætning består hovedsagelig i en styrkelse af den integrationsvenlige fløj, en skærpelse af dens holdning og dermed en noget øget polarisering i Rådet. Denne polarisering er blevet yderligere accentueret ved UK's enegang i en række politiske spørgsmål. Kommissionen kan derfor normalt tælle flere allierede end tidligere blandt Rådets medlemmer, men naturligvis afhængig af sagens karakter. Dette styrker Kommissionens manøvrer muligheder og gør det mere åbenlyst, at Kommissionen kan optræde som opmand i rådsforhandlingerne og derigennem definere det mulige kompromis. Ved mangel på polarisering, eller hvis Kommissionen har fejlbedømt situationen og lagt sig i den ene ende af skalaen, flyttes indflydelsen til fordel for formandsskabet.

For det tredje er Rådets selvstændige beslutningstagen blevet relativt formindsket af eksterne forhold i de senere år. Parlamentets arbejds effektivitet er steget, hvilket indebærer, at dets påvirkning af Rådets beslutningsproces gennem ændringsforslag er øget. Dertil kommer, at Kommissionens forhold til Parlamentet og omvendt er blevet forbedret, og der kan derfor øves mere massivt pres på Rådet. En anden vigtig ekstern faktor i Rådets arbejde er blevet den offentlige opinion, idet EF-sagernes betydning har medført en hidtil ukendt meningsdannelse i vide kredse af befolkningen. Mere eller mindre besynderlige kompromiser indgået langt ud på natten er blevet sværere, fordi de nu i højere grad skal forsvares positivt over for offentligheden og ikke blot forklares over for en lille gruppe af interesserede som det bedst opnåelige resultat. Uden vurdering i øvrigt har det ikke i denne henseende hjulpet, at pressedækningen af Kommissionens synspunkter er steget kraftigt, siden Delors-Kommissionen trådte til.

I forbindelse med større offentligt søgelys på EF-processen er formandsskaberne blevet mere resultatorienterede. Ethvert formandsskab søger at maksimere antallet og vigtigheden af vedtagne forslag. Det er traditionelt formandsskabets primære rolle, hvor det er Kommissionens rolle at forsvare sit forslag og de øvrige delegationers rolle at forsvare egeninteresser i videst muligt omfang. Med større offentlig interesse i EF-sager må formandsskabet satse hårdere på løsninger. Dette svækker naturligvis ikke i sig selv Rådets indflydelse, men det begrænser den tid, man kan bruge på at opnå kompromisløsninger, og dette indikerer ofte et større kommissionspræg på den endelige vedtagelse.

EF-parlamentet

Parlamentets indflydelse på EF-processen er ofte hedt debatteret i EF-interesserede kredse. Det rimeligt sikre udgangspunkt er, at Parlamentets indflydelse lig-

ger langt fra et nationalt parlaments, men samtidig, at dets rolle er blevet væsentlig forøget i de senere år. Den stigende offentlige interesse i EF-anliggender har blandt andet medført, at pressen har inddraget Parlamentets mere markante synspunkter i dækningen. Bevidstheden om Parlamentets arbejde er også blevet øget ved, at dets standpunkter mere legitimt og med større gennemslagskraft kan bruges af rådsdelegationer og Kommissionen.

Den væsentligste årsag til styrkelsen af Parlamentets rolle ligger dog i den Europæiske Fælles Akts beslutningsregler, og den disciplin, som disse regler naturligt har påført arbejdet. På den ene side indebærer den Europæiske Fælles Akts regler om dobbeltbehandling, at de af Parlamentets ændringsforslag, som Kommissionen gør til sine, kun kan væltes med enstemmighed i Rådet, mens vedtagelse kræver kvalificeret flertal. Da Kommissionen og Parlamentet som nævnt nu oftere indgår i strategisk alliance og har gensidig fordel af de nye beslutningsregler, vil Rådet hyppigt stå over for valget mellem at lade forslaget falde eller vedtage Parlamentets/Kommissionens ændringsforslag.

På den anden side indebærer den Europæiske Fælles Akts regler, at Parlamentet skal samle 260 stemmer for et ændringsforslag ud af 518 mulige, men ikke nødvendigvis tilstedeværende stemmer. Ændringsforslaget skal samtidig være udformet således, at Kommissionen realistisk kan forventes at overtage det i den videre behandling. Det er formidable krav, som klart pålægger Parlamentet en streng arbejdsdisciplin. Til gengæld har dette krav om nødvendig tilpasning af synspunkter mellem Parlamentets politiske grupper åbenlyst forøget dets gennemslagskraft siden den Europæiske Fælles Akt trådte i kraft i 1987.

Kommissionen

Kommissionens forhold til de øvrige institutioner er allerede indirekte beskrevet, men der kan være grund til at fremhæve nogle træk ved den interne organisation og ved forberedelsen af forslagene til Råd og Parlament. Det er ikke mindst ændringen i disse forhold, der har styrket Kommissionens rolle.

Sammenlignet med medlemslandenes centraladministration eller andre offentlige apparater er Kommissionens embedsværk meget lille. For eksempel svarer antallet af Kommissionens ansatte til ti procent af alle offentligt ansatte i Luxembourg. Desuden er Kommissionens embedsmænd kun i forsvindende grad beskæftiget med forvaltning i gængs forstand, og de har derfor meget ringe kontakt til offentligheden. Udarbejdelse og forhandling af nye forslag, overvågning af gennemførelsen af den eksisterende lovgivning i medlemslandene samt regelmæssig detailtilpasning af rammelovgivning udgør hovedopgaverne. Kontakterne udadtil består mest i en løbende dialog med embedsmænd i de andre institutioner og i medlemslandenes centraladministrationer.

Betydningen af disse karakteristika er, at løsningen af ledelsesopgaven bliver altafgørende for organisationens effektivitet. En dygtig og ambitiøs ledelse med veldefinerede strategiske mål, der kendes i organisationen, har faktisk en god mulighed for at højne effektiviteten ganske meget, selv på kort sigt. Omvendt kan manglende enighed om målsætninger i ledelsen, eller blot mangel på ledelse, hurtigt føre organisationen over i et livløst bureaukrati. I så henseende er Kom-

missionen ikke væsensforskellig fra en større privat virksomhed, men meget forskellig fra centraladministrationerne i medlemslandene, hvor både størrelsen, arbejdets karakter og apparatets politiske tyngde medfører større inert i både op- og nedadgående retning.

Siden Hallsteins perioder som kommissionsformand er ledelsesopgaven næppe blevet udført så effektivt som i de senere år. Dels fordi kravene til embedsværket har været store og veldefinerede, dels fordi Kommissionens medlemmer på godt og ondt har samarbejdet rimelig loyalt og målrettet.

Det er velkendt, at der har været interne uenigheder mellem Kommissionens medlemmer flere gange som følge af Delors formandsskab, men stridighederne er blevet bilagt på kort tid og uden grundlæggende virkninger for arbejdet. Samarbejdet og sammenholdet mellem kommissærerne styrkes også af Kommissionens åbenlyse succes. Tilsvarende træk har ikke gjort sig gældende i flere tidligere kommissionsperioder, hvor Kommissionens medlemmer enten var åbenlyst splittede og forfulgte afvigende målsætninger eller var opgivende. I visse tilfælde indebar det, at ledelsen i realiteten overgik til generaldirektørerne. Disse havde ikke tilstrækkelig politisk tyngde til at løse opgaven, og heller ikke noget naturligt forum for den nødvendige interne koordination.

Med et hold af kommissærer, der stort set var enige i opgavedefinitionen, er det ikke forbavsende, at magtbalancen siden 1985 har forskubbet sig opad til Kommissionens medlemmer og til kommissærernes kabinetter. Måske som en følge af dette, men også fordi Kommissionens embedsmænd efter små 30 år stod over for et generationsskifte, er en meget høj andel af topcheferne skiftet ud siden 1985. Dertil kom, at udvidelsen med Spanien og Portugal ikke blot tilførte nyt og entusiastisk blod, men også gav anledning til førtidspensionering af flere hundrede af de eksisterende tjenestemænd.

Kommissionens arbejdsmetode har også ændret sig i nogen grad. Især som følge af 1992-programmet og dets krav om detaljeret viden på specifikke erhvervsområder. Sammenholdt med den udvidede kreds af medlemslande betød dette, at Kommissionen måtte drive grundige studier i marken, før et forslag kunne udarbejdes, hvis man skulle undgå berettiget og kvalificeret kritik eller direkte afvisning i Rådet.

Bortset fra de rent politiske forslag indebærer dette som hovedregel, at Kommissionens embedsmænd på forhånd må inddrage eksperter fra berørte erhverv og/eller embedsmænd fra medlemslandene i forberedelsen af Kommissionens forslag. Hvis denne indsamling af viden er tilstrækkelig dybtgående og politisk korrekt afvejet, vil det være meget svært at ændre forslaget grundprincipper i lovgivningsprocessen. Ikke mindst da det ofte er samme kreds af eksperter og brancherepræsentanter, der senere vil blive spurgt til råds af medlemslandenes forhandlere.

For de politiske forslag og i afvejningen af modstridende interesser i for eksempel forslag til erhvervslovgivning, er det Kommissionens tværgående fornemmelse af medlemslandenes holdninger, der er afgørende. Dette arbejde kan gøres dygtigere eller dårligere, men vil i sidste ende afhænge af kommissærkollegiets erfaringer og kvalifikationer. Nogen tendens ville det være urimeligt at påpege,

men Kommissionens stigende betydning i EF-processen indikerer nok, at medlemslandene alt andet lige får øget interesse i at udpege højt kvalificerede personer til kommissærer.

Netop afvejningen af modstridende og tværgående holdninger i medlemslande er politisk vigtig og stort set reserveret kommissærkollegiet. Givet, at grundstrukturen i Kommissionens forslag sjældent ændres i råds- og parlamentsbehandlingen, og givet, at indflydelse i kollegiet er stærkt afhængig af substantiel og personlig dygtighed hos den pågældende, vil medlemslandenes valg af kommissærkandidat(er) afgøre, hvorvidt basale holdninger afspejles i Kommissionens forslag. Hermed langt fra sagt, at kommissærerne repræsenterer landesynspunkter. En sådan fremgangsmåde vil hurtigt isolere den pågældende kommissær og kraftigt reducere vedkommendes troværdighed både i og uden for Kommissionen. Der er snarere tale om, at kommissærerne ved afvejningen af et forslags indhold betragtes som specialister i deres oprindelseslands forhold, men i øvrigt opnår indflydelse i kollegiet og i de øvrige institutioner på basis af deres holdning til fællesskabets problemer.

Fra tid til anden tager Kommissionen naturligvis fejl i sin politiske afvejning af et forslag. Forslaget om såvel øvre som nedre grænser for moms- og afgiftsharmonisering er et godt eksempel, da det oprindelige forslag blev massivt afvist i Rådet. Det indebærer ikke, at det derefter fremsatte minimumsdirektiv er mindre krævende, da minimumssatser blot vælter det politiske ansvar for tilpasningen over på medlemslandene, men i EF-sammenhæng er det mere acceptabelt.

Der kan også være præsentationsmæssige årsager til et »forkert« forslag. Forslaget om en 15 procents kapitaludbytteskat fra foråret 1989, må vel nærmest henregnes til denne kategori. Endelig kan Kommissionen være usikker på den politiske modtagelse af et forslag eller kan skønne, at en vis modningsproces først må finde sted. I sådanne tilfælde stilles der ofte ikke noget forslag, men fremføres kun løse tanker. Det monetære samarbejde er allerede nævnt som eksempel på en sådan situation. Et tilsvarende eksempel er de indledende runder om finansierings- og landbrugsspørgsmålene i begyndelsen af 1987.

Sammenfattende bør Kommissionens stigende indflydelse på beslutningsprocessen i EF karakteriseres som strukturelt betinget, men på ingen måde uafhængig af enkeltindividers påvirkning. Under forudsætning af uændrede traktatforhold vil det således også fremover være vanskeligt for de øvrige institutioner eller medlemslandene at røkke væsentligt ved Kommissionens centrale rolle. Men dårlig ledelse af organisationen, tab af dynamik i embedsværket, eller manglende personlig gennemslagskraft for kommissærerne og deres formand i de andre institutioner og i offentligheden vil hurtigt kunne reducere den nuværende succesrate. Endelig gælder det også om at have eller skabe en »god sag«, men det er i politisk forstand ofte det samme som personspørgsmålet.

Forudsætningerne for en EF-beslutning

Som en slags opsummering eller konklusion på beskrivelsen af beslutningsprocessen i EF skal det forsøges at opregne betingelserne for at opnå vedtagelse af et kommissionsforslag i EF's lovgivende organer. Det er naturligvis ikke alle beslut-

ningsområder, der kræver opfyldelse af alle punkter, men erfaringen viser, at en fællesskabspolitik sjældent vedvarer eller udvikles medmindre især den første af nedenstående forudsætninger er opfyldt.

Emneområdet skal være et naturligt EF-anliggende

Heri ligger, at forslag til lovgivning, der både principielt og i praksis kan løses lige så godt eller bedre på nationalt eller regionalt niveau, sjældent kan vedtages. Medlemslandene giver ikke frivilligt kompetenceområder fra sig, medmindre der kan påvises en egeninteresse for at gøre det. Denne egeninteresse kan være positiv, for eksempel multilateral udveksling af studerende, der principielt er et internationalt område. Eller negativ, som eksempelvis begrænsning af statsstøtte til skibsværfter, hvor medlemslandene kun er glade for at kunne henvise til fællesskabsregler.

Problemet ligger i ordet »naturlig«. Hvad der er naturligt for nogle lande, vil ikke være det for andre. Et eksempel er forskningsområdet, som de store medlemslande kan håndtere langt bedre end de mindre lande. Egnsudviklingsstøtte gennem EF's strukturfonde er en anden og fordelingspolitisk indfaldsvinkel til samme problemstilling.

Kommissionen skal gøre et godt forarbejde

Hvis Kommissionen har fejlbedømt situationen som følge af et for overfladisk forarbejde, kan sagen være nok så god, den vil ikke løfte sig.

Det politiske forarbejde består i at tage højde for en tilstrækkelig modningsproces i de enkelte medlemslandes regeringer og centraladministration. Fyres der fra hoften, uden at der forinden er skabt forståelse for problematikkenes aktualitet og nødvendigheden af at gøre indrømmelser, vil medlemslandenes politiske systemer som regel bremse en beslutning. En EF-beslutning koster altid noget politisk for det enkelte land, uanset de opnåede fordele og uanset kvaliteten af beslutningen. Nødvendigheden af beslutningen må derfor kunne forklares indenrigspolitisk.

Da Kommissionen så at sige lever med EF i dagligdagen, er det næsten altid Kommissionen, som må udføre det politisk forberedende arbejde. Men der er vigtige undtagelser. Eksempelvis blev EMS'en politisk forberedt af Tyskland og Frankrig.

Det substantielle forarbejde er mere mekanisk, men ikke mindre overflødigt. Både Rådet og Parlamentet spiller oppositionens rolle. Kan et forslag derfor pilles fra hinanden på teknikken, bliver det splittet ad. Det er af den grund, at Kommissionen må gøre flittig brug af den private sektors, organisationernes og centraladministrationernes eksperter i udarbejdelsen af forslagene. Ud over at sikre høj teknisk kvalitet indebærer dette, som tidligere nævnt, at behandlingen i lovgivningsfasen glider lettere, idet samme personkreds ofte inddrages i medlemslandenes beslutningsproces. Som eksempel på manglende teknisk forberedelse kan nævnes en central del af finansieringsforslaget fra 1987, nemlig den BNP-baserede indtægtskilde. Denne var ved at falde af rent statistiske årsager, selv om modstanden havde politiske og finansielle grunde.

Formandsskabet og Kommissionen skal kunne samarbejde

Et forslag er dømt til undergang, hvis Kommissionen er kompromisløs over for formandsskabet, eller hvis formandsskabet opfatter sin rolle som »konge af EF« i en 6 måneders periode. Kommissionens rolle er at forsvare sit forslag, men bøje af, hvis et resultat uden invaliderende indrømmelser er i sigte. Formandsskabets rolle er at skabe løsninger, koste (næsten) hvad det vil. Disse roller kan konvergere og må være sammenfaldende, hvis et forslag skal vedtages.

Effektive formandsskaber er resultatorienterede og virker sammen med Kommissionen som indpiskere i Rådet. Kommissionen kan af gode grunde ikke stille kompromisforslag, der åbenlyst går dens egen politik imod. Formandsskabet kan omvendt sjældent slippe godt fra kompromisforslag, som Kommissionen ikke kan støtte eller tavst acceptere. Kommissionens modstand er et let alibi for tøven-de delegationer til at fralægge sig ansvaret for at hindre en beslutning. Desuden råder formandsskabet ofte ikke over den nødvendige tekniske ekspertise til at stille selvstændige forslag på tværs af Kommissionen.

En væsentlig rolle spilles af det permanente rådssekretariat, der bistår formandsskabet og kan være yderst værdifuldt ved at bibringe såvel formandsskabet som Kommissionen forståelse af nødvendigheden i et givet kompromis' struktur.

Et eksempel på nødvendigheden af samarbejdet mellem rådsformandsskab og Kommission er udfærdigelsen af det Europæiske Råds mødekonklusioner. Disse udarbejdes af råds- og kommissionsformanden i samarbejde med ganske få embedsmænd fra hver side. Det Europæiske Råd er en politisk styrkeprøve mere end en sagsteknisk forhandling, samtidig med at konklusionerne senere skal udmøntes i konkrete beslutninger. Desuden skrives det endelige konklusionsudkast som regel om natten mellem første og anden dags møde, det vil ofte sige på baggrund af en temmelig ustruktureret debat, hvor modstridende synspunkter blot er markeret. Rådsformandens interesse i en tekst, der politisk og teknisk lige netop kan forsvares og accepteres, falder derfor sammen med kommissionsformandens interesse i at opnå det maksimalt mulige, samtidig med at teksten efterfølgende kan omformes til retsakter.

Alle skal opnå et minimum af tilfredsstillelse

Ved enstemmighed giver det sig selv, at alle medlemslande efterfølgende skal kunne forsvare den beslutning, der træffes. Et forslag må derfor udformes eller omformes således at den stærkeste opposition som et minimum kan mildnes med favorable indrømmelser. De behøver ikke altid at være store, men må kunne anvendes politisk. Flere eksempler på sådanne brede pakker er nævnt i den historiske beskrivelse af beslutningsprocessen ovenfor.

Flertalsbeslutninger er ofte præget af samme hensyn, selv om det stemmeteknisk ikke altid er nødvendigt. Det er klart, at den marginale delegation, der vindes over på flertalsbeslutningen får mest, men det er ikke god tone at presse mindretallet for meget. Man skal leve sammen i andre flertalskoalitioner senere, og alle medlemslande har basal forståelse for det ubehagelige ved at blive stemt ned i EF på mærkesager. Der er derfor villighed til at strække sig langt. Endelig lurer »veto-retten« altid i baggrunden, hvis flertallet lægger for hårdt ud.

De umiddelbare konsekvenser skal begrænses

Det er sjældent, at en EF-beslutning ikke på et eller andet tidspunkt virker negativt på visse grupper eller aktiviteter i et eller flere medlemslande. Ofte er det netop den almene gavn og reduktionen af den isolerede favorisering, der er baggrunden for forslaget.

Da international politik i endnu højere grad end national politik er det muliges kunst, må virkningen af en beslutning ikke på kort sigt være for belastende for nogen. Til gengæld skal beslutningen have indlysende effekt på længere sigt. Tilsvarende vil begunstigende beslutninger ofte være udformet således, at de positive virkninger indtræder relativt hurtigt, mens de belastende, for eksempel i form af budgetomkostninger, først bliver tyngende på sigt.

Et godt eksempel er indførelse af mælkekvoteordningen i 1984. Oprindeligt led ingen afsavn, da kvoterne var sat så tilpas højt, at de ikke blev opfyldt. Den deraf følgende overskudsproduktion gav dog siden hen anledning til at sætte kvoterne gradvist ned, således at man i februar 1988 kunne beslutte en kvotestørrelse, der svarede til efterspørgslen efter mejeriprodukter.

På samme måde var beslutningen om oprettelse af EMS-samarbejdet i slutningen af 1978 ganske uskyldig i økonomisk forstand, om end politisk spektakulær. Først år senere skulle EMS vise sig at udgøre en egentlig og uafvendelig binding på den økonomiske politik – som oprindeligt tilsigtet af systemets ophavsmænd.

Forslagene om monetært samarbejde er et helt aktuelt eksempel på samme fremgangsmåde. Faseopdelingen skyldes således ikke alene hensyntagen til gradvis økonomisk integration, men også hensynet til gradvis politisk accept. Princippet kommer til fuldt udtryk i de britiske tanker fra september 1989 om markedsudvælgelse af den »bedste« valuta gennem indførelse af alle EF-valutaer som lovligt betalingsmiddel i medlemslandene. Da problemet i UK er suverænitetsafgivelse til EF og ikke monetær integration, omskriver man problemet til suverænitetsafgivelse til markedet, der politisk er langt mere acceptabelt, men i substans er mere vidtgående.

Den manglende umiddelbare virkning og den mellemfristede effektivitet skyldes hverken dumhed eller kortsynethed. Konstruktionen er simpelthen (stadig) en forudsætning for at træffe grundlæggende beslutninger i EF-samarbejdet.