



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.12.2001
KOM(2001) 727 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
OM DEN EUROPÆISKE UNIONS FREMTID**

STYREFORMER I EU

FORNYELSE AF FÆLLESSKABSMETODEN

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN OM DEN EUROPÆISKE UNIONS FREMTID

STYREFORMER I EU

FORNYELSE AF FÆLLESSKABSMETODEN

Det Europæiske Råd i Laeken vil indlede en ny fase i den europæiske integration.

Den Europæiske Union, der blev skabt for seks lande, har nu femten medlemmer. I fremtiden vil den kunne tælle omkring **tredive lande**. Dens horisont er blevet udvidet: fælles valuta, retligt samarbejde og sikkerhed, udenrigspolitik og forsvar har suppleret den økonomiske dimension. Halvtreds års historie har været halvtreds år med konkrete resultater. Resultatet ligger der, hvilket f.eks. euroen er et bevis på, men **helheden har gradvist mistet sin sammenhæng**. Netop den succes med at forene Europas befolkninger, der oprindeligt lå til grund for det europæiske projekt, har gjort, at vi har tabt den oprindelige politiske ambition af syne. Borgerne, der har opnået et Europa med fred, stabilitet og velfærd, konfronteres nu med mekanismer, som de ikke forstår.

Samtidig har **verden ændret sig**: der finder langt flere udvekslinger sted, de udviklede landes rigdom vokser navnlig som følge af udviklingen af nye teknologier. Men ulighederne mellem landene og inden for de enkelte lande vokser; miljøet forringes. Angrebene den 11. september i år har vist, hvor sårbar demokrati og frihed er. Kun integration kan give europæerne indflydelse på udviklingen i verden forudsat, at de taler med én stemme. De europæiske lande og befolkninger må for at kunne tage disse nye udfordringer op, forene sig endnu mere.

Til disse objektive ændringer skal føjes udvidelsen af Unionen. På mødet i Nice i december 2000 traf medlemsstaterne de beslutninger, der var nødvendige for at sikre optagelsen af nye lande ud fra et teknisk synspunkt. Men hverken den retning, som den europæiske integration skal tage, eller omfanget af den fælles indsats har været drøftet. Således gør de ændringer, som blev vedtaget med Nice-traktaten, det ikke muligt på mellemlang og lang sigt at opfylde kravene i forbindelse med det europæiske projekt i en udvidet Union. Derfor besluttede stats- og regeringscheferne allerede i Nice at tage skridt til nye reformer, som skal forberedes gennem en omfattende debat.

Efter de første måneders debat fremgår det, at borgerne tillægger opretholdelse af kulturel forskellighed, forsvar for og fremme af fælles værdier og den europæiske sociale model stor betydning. De ønsker, at Europa skal spille en aktiv rolle på internationalt plan. Det er altså *forventninger til Europa*, et mere fuldstændigt Europa med klarere målsætninger, der skal opfyldes.

Det Europæiske Råd i Laeken skal træffe passende initiativer til at videreføre denne proces. Et af disse initiativer vil være at indkalde et **konvent**, som skal forberede den fremtidige reform

af Unionens traktater. Denne procedure, der er en stor nyskabelse, og som Europa-Parlamentet og Kommissionen i flere måneder har slået til lyd for, vil ud over repræsentanter for medlemsstaterne og Kommissionen også have deltagelse af medlemmer af Europa-Parlamentet og af de nationale parlamenter.

Kommissionen mener, at **konventet skal have til opgave at udvikle troværdige retningslinjer, så et udvidet Europa kan fortsætte sin politiske, økonomiske og sociale integration.**

Kommissionen vil yde de nødvendige bidrag til dette konvents arbejde i overbevisning om, at Den Europæiske Union kan forblive tro mod sin historie, men at den skal moderniseres. **For Kommissionen er målet med de fremtidige reformer således at forny "fællesskabsmetoden".** Denne metode, **der afspejler en Union af enkeltstater og befolkninger**, udgør rammer, som på én gang er overnationale og respekterer de medlemsstater, der udgør Unionen. Den kombinerer forhandlinger mellem lande, udtryk for befolkningernes vilje og stærke og permanente institutioner. I sin hvidbog om *styreformere i EU* fremsatte Kommissionen forslag til en række foranstaltninger, der kan gennemføres uden at afvende reformen af traktaterne, for "at vende tilbage til selve essensen i fællesskabsmetoden". Den har til hensigt at fortsætte disse overvejelser i forbindelse med den fremtidige institutionelle debat.

I den nye fase, der indledes i Laeken, og som er ny i forhold til traktaterne, vil Kommissionen fremhæve fællesskabsånden og distancere sig fra de nationale interesser og de kortsigtede bekymringer for at udkrystallisere **den almene europæiske interesse**. Den vil forsvare en bestemt opfattelse af Europa, der er krævende og moderne, men tro mod de oprindelige principper, der har ligget til grund for Europas succes.

I nærværende meddelelse gøres der udelukkende rede for Kommissionens bidrag til Det Europæiske Råd i Laeken. Den ønsker, at erklæringen fra Laeken skal præcisere, **hvordan og i hvilken ånd** medlemmerne af konventet skal arbejde, så debatten resulterer i svar på to grundlæggende spørgsmål: Hvad ønsker vi at gøre sammen? Hvordan kan det europæiske, institutionelle systems demokratiske legitimitet og effektivitet styrkes?

For at svare på disse spørgsmål må de europæiske ledere udvise en reel politisk vilje. Resultaterne af den europæiske opbygning, borgernes forventninger og kravene i forbindelse med globaliseringen viser klart, at der ikke findes nogen anden vej end endnu mere integration, såvel politisk som demokratisk. Kommissionen vil bidrage til konventets arbejde i denne henseende.

EN ANDEN MÅDE AT OPBYGGE EUROPA PÅ

Den fremtidige europæiske union kan ikke skabes uden støtte fra borgerne og heller ikke uden engagement hos de politiske ansvarlige på nationalt og europæisk plan, som skal få befolkningerne til at forstå, hvilken *merværdi* Europa medfører – selv på et tidspunkt, hvor den ringe deltagelse i valgene til Europa-Parlamentet overalt i Europa er et udtryk for en vis ligegyldighed over for det europæiske institutionelle system.

Det forekommer derfor nødvendigt at basere de fremtidige institutionelle reformer på en så bred enighed som mulig allerede fra udarbejdelsesfasen. Det fremgår af den erklæring, der findes som bilag til Nice-traktaten, at der bør gennemføres en omfattende og dybtgående debat. Et uformelt net af berørte organisationer, et egentligt *forum om Europas fremtid* skal bidrage til overvejelserne om de fremtidige institutionelle reformer. For at denne fremgangsmåde skal krones med held, anbefaler Kommissionen, at **man allerede nu** på en operationel måde **klarlægger forbindelserne mellem dette forum og det fremtidige konvent, der vil få til opgave at forberede reformerne.**

Hvis Det Europæiske Råd i Laeken godkender retningslinjerne fra det uformelle møde i Gent, vil et *konvent* rent faktisk blive indkaldt i begyndelsen af det kommende år. Deltagerne heri vil være repræsentanter for regeringerne og de nationale parlamenter i de femten medlemsstater og i kandidatlandene samt repræsentanter for Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen. Det er vigtigt, at såvel Det Økonomiske og Sociale Udvalg som Regionsudvalget spiller en aktiv rolle som observatører i konventet. På denne måde vil konventet, der er åbent over for debatterne i forummet om Unionens fremtid, ligeledes være åbent over for de europæiske regioners problemer.

Konventet har ansvaret for at vise, at Den Europæiske Union kan opbygges på en anden måde. Det må ikke slå fejl. Lydhør over for de forventninger, som Europa har, skal det bevise, at det har kapacitet til at udforme troværdige forslag til, hvordan det europæiske projekt kan udbygges, og institutionernes demokratiske legitimitet og effektivitet styrkes. Resultatet af konventet skal stå mål med indsatsen. Er det tilfældet, vil Kommissionen være den første til at kræve, at det overtages af regeringskonferencen, som skal revidere traktaterne.

Kommissionen anbefaler således, at **der lægges særlig vægt på tilrettelæggelsen af konventet**, der, selv om det tager udgangspunkt i den model, der blev anvendt ved udarbejdelsen af charteret om de grundlæggende rettigheder, forfølger mål, som på én gang er mere omfattende og mere politiske. Som formand for konventet bør der naturligvis vælges en person med en uomtvistelig europæisk autoritet, som regelmæssigt aflægger rapport til Det Europæiske Råd om, hvordan debatten udvikler sig. For at sikre effektiviteten bør formanden bistås af et begrænset *præsidium* og af et sekretariat. Erfaringerne fra forhandlingerne om charteret om de grundlæggende rettigheder viser, at det vil være hensigtsmæssigt at skabe konsensus, hvilket i øvrigt ikke kræver, at der opnås enstemmighed. For at opretholde kvaliteten af konventets arbejde mener Kommissionen imidlertid ikke, at man bør forhindre dominerende tendenser og mere isolerede holdninger i at komme til udtryk. For det er vigtigt, at den kommende regeringskonference får forelagt så ambitiøse, operationelle og sammenhængende henstillinger som muligt. Kommissionen vil ikke acceptere en delvis konsensus.

Kommissionen vil med sine forslag bidrage til konventets arbejde. Den understreger **betydningen af, at regeringskonferencen afsluttes inden valgene til Europa-Parlamentet i 2004** for at undgå, at disse afvikles på et tidspunkt, hvor reformen af traktaterne ikke er afsluttet, og hvor den fremtidige udvikling af Den Europæiske Union og dens institutioner er uvis.

UDFORDRINGERNE I FORBINDELSE MED DE FREMTIDIGE REFORMER

I henhold til Nice-erklæringen bør følgende fire spørgsmål bl.a. tages op: de nationale parlamenters rolle, en forenkling af traktaterne, status for Den Europæiske Unions charter om de grundlæggende rettigheder og en mere præcis afgrænsning af kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne. Der er her tale om vigtige spørgsmål, som dog ikke i sig selv er tilstrækkelige til at beskrive udfordringerne i forbindelse med de fremtidige reformer. Hvordan kan man berøre spørgsmålet om kompetenceområder, uden at spørge sig selv om, hvad medlemsstaterne og Unionen vil udføre sammen? Hvordan kan man undersøge de nationale parlamenters rolle, uden at se nærmere på de europæiske institutioners legitimitet og effektivitet? En snæver indfaldsvinkel til de fire spørgsmål, der blev fastlagt i Nice, vil svække konventets troværdighed. Derfor **mener Kommissionen, at erklæringen fra Laeken skal åbne rækken af spørgsmål**. Under konventet skal der under alle omstændigheder tages hensyn til indholdet af den offentlige debat, og alle medlemmerne af konventet skal have mulighed for at fremsætte bidrag til de punkter, som de mener er relevante.

Konsolidering af det europæiske projekt

Uanset om der er tale om økonomisk og socialt fremskridt, styrkelse af Unionens tilstedeværelse på den internationale scene, beskyttelse af borgerrettighederne, indførelse af et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed eller udvikling af det fælles regelværk, sættes der generelt ikke spørgsmålstejn ved de generelle målsætninger, der er opstillet i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union. Men der er nogle gange delte meninger om, hvordan disse målsætninger skal nås, hvilket modstanden mod fjernelse af vetoet eller forbeholdene og dispensationerne til de nuværende traktater er et tydeligt udtryk for.

Udvidelsen vil øge forskellene inden for Unionen udelukkende på grund af stigningen i antallet af medlemsstater. Konventet kan ikke begrænse overvejelserne omkring visse af de foranstaltninger, der skal gennemføres i fællesskab. Der er naturligvis ikke tale om, at konventet vil blive bedt om at fastsætte retningslinjerne for de fælles politikker. Kommissionen vil i overensstemmelse med de procedurer, der er fastlagt i traktaterne, fortsat fremsætte forslag over for den lovgivende myndighed om de tilpasninger, som den finder nødvendige.

Men konventet skal uden tvivl vurdere, om Unionen råder over instrumenter, der er egnede til at realisere disse målsætninger. Alle er enige om at kræve, at Den Europæiske Union indleder de internationale monetære og finansielle drøftelser på en sammenhængende måde, men er vi reelt organiseret på en sådan måde, at vore holdninger kan komme til udtryk på en stærk og især stabil måde? Det samme gælder udenrigspolitikken, hvor det ikke er nødvendigt at understrege betydningen af, at vi taler med én stemme. Tillader traktaterne os at handle i vores egen interesse, når det gælder den økonomiske politik og skattepolitikken, forsvar af den europæiske sociale model, politi- og retssamarbejde? Når der er tale om at beskytte Fællesskabets finansielle interesser mener nogle ligesom Kommissionen, at det vil være hensigtsmæssigt at oprette en *europæisk offentlig anklagemyndighed*.

Med disse få eksempler ønsker Kommissionen blot at understrege behovet for at **undersøge vore instrumenter, vore aktionsmidler og vore organisationsmetoder**, så vi kan vurdere, om de gør det muligt at realisere de meget generelle målsætninger, der er fastlagt i traktaten, og som alle medlemsstaterne har tilsluttet sig.

Disse indledende overvejelser om det europæiske projekt vil være særlig nyttige til at fastslå, i hvilken ånd og med hvilke mål konventet, som det fremgår af Nice-erklæringen, skal *fastlægge og overvåge en mere præcis afgrænsning af kompetencefordelingen, der tager hensyn til subsidiaritetsprincippet*. **Den kollektive interesse kræver således, at der ikke sættes spørgsmålstejn ved resultaterne af de seneste halvtreds års europæiske integration og den globale kohærens, den har medført.** Men den berettiger fuldt ud til, at vi, på et tidspunkt, hvor det europæiske projekt er ved at blive fuldført, nøje undersøger de nuværende kompetenceområder, så der om nødvendigt kan foretages visse tilpasninger. Det drejer sig under alle omstændigheder om at søge at nå frem til en så rationel fordeling af Unionens og medlemsstaternes respektive ansvar som muligt og om at klarlægge ansvaret. Det er nødvendigt at undersøge udøvelsen af denne kompetence og **overholdelsen af subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet**.

Unionen har kun kompetence, fordi traktaterne, der er ratificeret af de enkelte medlemsstater i henhold til de nationale procedurer, har givet den opgaver og midler til at handle. Hvor Unionen ikke har enekompetence, skal den respektere subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet, dvs. handle med velberåd og inden for det, der er strengt nødvendigt for at nå de mål, den har sat sig. Der sættes ikke spørgsmålstejn ved denne metode.

Men hverken omsætningen af disse principper i de forskellige bestemmelser i traktaterne eller anvendelsen af dem følger en ensartet logik. Af hensyn til den almene interesse tilpasser Unionen sin indsats til behovene, således at det er svært på en teoretisk måde at beskrive omfanget af Unionens kompetence på de områder, hvor medlemsstaterne ligeledes har kompetence. Risikoen i forbindelse med kompetencekataloger vil i øvrigt være, at de hindrer en yderligere udvikling af den europæiske konstruktion. Kommissionen anbefaler derfor, at man lægger stor vægt på **kontrollen med proportionalitetsprincippet og subsidiaritetsprincippet**, i henhold til hvilke der skal handles på det mest hensigtsmæssige niveau.

Konventet bør endvidere undersøge, hvordan traktaterne tildeler kompetence, samt beslutningsprocedurerne og de juridiske instrumenter i tilknytning til udøvelsen af denne kompetence. Det vil således være muligt at opstille **modeller for tildeling af kompetence og at rationalisere dem**. Unionen vil således råde over nogle modeller for **tilpasning af den nuværende kompetencefordeling** mellem Unionen og medlemsstaterne, sådan som udviklingen af det europæiske projekt kræver det.

Ligeledes i forbindelse med udformningen af det europæiske projekt skulle **forenklingen af traktaterne** gøre det muligt **at samle de vigtigste bestemmelser i traktaterne i en grundtekst**. Et andet dokument skal så omfatte de øvrige bestemmelser. Kommissionen tog stilling hertil med sin meddelelse af 12. juli 2000¹ om den undersøgelse, som Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze har gennemført. En grundtraktat udarbejdet på denne måde vil

¹ En grundtraktat for Den Europæiske Union – meddelelse fra Kommissionen af 12. juli 2000 (KOM (2000) 434).

være **mere tilgængelig**, og en sådan adskillelse vil gøre det muligt at overveje **forenklede revisionsprocedurer**, der er absolut nødvendige for Den Europæiske Union, der snart vil tælle omkring tredive medlemsstater.

Forenklingen af traktaterne **kan ikke i sig selv give anledning til en ny debat om de politiske valg**, der har inspireret de mennesker, som har udarbejdet traktaterne. Men man må erkende, at nogle af disse valg gør traktaterne særdeles komplekse - man kan blot nævne det overdrevent store antal instrumenter og beslutningsprocedurer, de forbehold og dispensationer, der er indrømmet nogle medlemsstater, eller sameksistensen af fællesskabsprocedurer og procedurer, der tager udgangspunkt i mellemstatsligt samarbejde. Kommissionen udelukker dog ikke, at konventions arbejde kan føre til, at nogle af disse valg tages op til overvejelse. Det er derfor nødvendigt at klarlægge disse politiske parametre, inden forenklingsarbejdet indledes.

Charteret om de grundlæggende rettigheder bør indarbejdes i de således reviderede traktater. En tekst, der højtideligt bekræfter de rettigheder og friheder, som medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner allerede har resulteret i, og medlemsstaternes internationale og europæiske forpligtelser, kan ikke have nogen anden status. Selv om nogle tekniske spørgsmål bør uddybes, vil en sådan revision give vore traktater en stærk politisk sammenhæng og en opbygning med en enkel logik, som borgerne vil kunne forstå.

Med klarlægningen af kompetenceområderne, forenklingen af traktaterne og indarbejdelse af charteret om de grundlæggende rettigheder i Fællesskabets retsorden **indledes en forfatningsmæssig proces**. Kommissionen mener, at det efter 50 års opbygning af Europa vil være hensigtsmæssigt at undersøge muligheden for at give Unionen en grundtekst og at overveje procedurene for vedtagelse og revision af en sådan tekst.

Styrkelse af det europæiske institutionelle systems demokratiske legitimitet og effektivitet

Hvilke institutioner skal vi have for at kunne gennemføre det europæiske projekt? Fællesskabssystemet opfylder i det store hele den nuværende Unions behov på tilfredsstillende vis, men det bør tages op til behandling i lyset af såvel den demokratiske legitimitet som effektiviteten. Kommissionen mener i denne forbindelse ikke, at konventet kan undersøge de nationale parlamenters rolle, uden at overveje **de fælles institutioners demokratiske legitimitet** og den ligevægt, der bør opretholdes mellem dem.

Europa-Parlamentets lovgivningsfunktion bør stadfæstes, og retningslinjerne for valg af medlemmer af Europa-Parlamentet bør, som det allerede fremgår af traktaten, tilpasses med det formål at tilnærme vælgerne og de folkevalgte til hinanden og udvide de europæiske politiske partiers rolle. **Ministerrådets** lovgivningsfunktion bør klarlægges bedre. Et første skridt, der vil være meget let at tage, kunne bestå i på en klar og transparent måde at skelne mellem Rådets lovgivningsfunktion og dets udøvende funktioner. Rådets møder skal, når de drejer sig om dets lovgivningsfunktioner, være åbne for offentligheden. **Kommissionen** bør koncentrere sig om de strategiske opgaver og samtidig bekræfte sin initiativret. For Kommissionens vedkommende bør fordelene og ulemperne i tilknytning til en eventuel ændring af den måde, hvorpå formanden udpeges, evalueres nøje, idet man holder sig den meget specielle rolle for øje, som det nuværende system giver Kommissionen af hensyn til den almene europæiske interesse.

Spørgsmålet om de **nationale parlamenters** rolle bør udgøre en del af disse generelle overvejelser. I øjeblikket vedtager de nationale parlamenter ratificeringen af traktaterne. Deres

deltagelse i konventet vil på et tidligt tidspunkt inddrage dem i traktatrevisionsprocessen. De udøver ligeledes i større eller mindre omfang i henhold til de nationale traditioner en kontrolrolle over for de regeringsrepræsentanter, der sidder i Rådet. Med den protokol, der er vedhæftet Amsterdam-traktaten, er informationen af de nationale parlamenter om forslag til fællesskabslovgivning blevet bedre.

Disse bestemmelser bør forbedres yderligere, og man bør finde frem til de mest effektive metoder på såvel nationalt plan som på fællesskabsplan for at sikre, at de nationale parlamenter får kendskab til de beslutninger, der træffes på europæisk plan. Men **hele fællesskabssystemets effektivitet bør bevares**, hvilket ikke vil være tilfældet, hvis der oprettes et nyt lovgivningskammer.

Af hensyn til **effektiviteten bør anvendelsesområdet for flertalsbeslutninger udvides**, hvilket ikke reelt er opnået med Nice-traktaten.

Det samme ønske om effektivitet ligger til grund for kravet om en afgrænsning af vore forskellige institutioners respektive roller. I denne forbindelse bør der inden for det institutionelle system genindføres **en egentlig udøvende funktion**, og samarbejdet med medlemsstaterne om forberedelse og efterfølgende gennemførelse af fællesskabspolitikkerne bør forbedres. Det er ligeledes nødvendigt at **klarlægge de områder, der reelt ligger inden for det lovgivningsmæssige område**, for at den lovgivende myndighed kan fastsætte generelle standarder uden at vedtage detaljerede retningslinjer for gennemførelse af disse.

Hvad angår institutionernes funktion har **Europa-Kommissionen** gennemført en omfattende reform af dens administrative funktionsmåde, som bør udvides til at gælde kommissærerne, når Nice-traktaten træder i kraft, og antallet af kommissærer stiger. **En forbedring af Rådets funktionsmåde** udgør en del af de nødvendige reformer. Konventet bør ligeledes overveje **Det Europæiske Råds rolle**, idet det atter bør fokusere på fastlæggelse af de generelle retningslinjer og forberedelse af disse på en mere transparent og kollektiv måde inden for de institutionelle rammer. Reformerne af institutionernes arbejdsmetoder kræver ikke nødvendigvis ændringer af traktaterne, og *hvidbogen om styreformer i EU* har i øvrigt understreget betydningen af, at Unionens funktionsmåde allerede nu forbedres, uden at der foretages ændringer af traktaterne.

KONKLUSION

Relevansen af det europæiske projekt, der blev påbegyndt som følge af de verdensomspændende konflikter i det tyvende århundrede, bekræftes til stadighed. Borgerne giver udtryk for en vis tvivl og bekymring med hensyn til Europa, men den offentlige debat viser, at de føler et stærkt behov for fælles politikker. De kræver europæiske reaktioner og ønsker et bedre organiseret Europa, der kan tage de udfordringer op, som globaliseringen medfører, eller deltage i løsningen af internationale kriser, et Europa, der behersker indvandrerstrømmene, et mere sammenhængende Europa med hensyn til den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken.

Den Europæiske Union har kapacitet til at opfylde disse forventninger. I kraft af dets ledeses politiske vilje, der kommer til udtryk på allerhøjeste plan i forbindelse med Det Europæiske Råds møder. Og i kraft af et meget specifikt institutionelt system, der er underlagt retsregler og procedurer, og hvor de europæiske udfordringer danner grundlag for debatter, der er åbne for alle, og for beslutninger, der gælder for den enkelte.

Ved opbygningen af det nuværende Europa har **fællesskabsmetoden** undgået mellemstatslige ordninger, uden at man har anvendt nationale modeller på de fælles europæiske institutioner, idet de ville være uegnede på grund af de mange forskellige forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne. Fællesskabsmetoden har bevist sin **effektivitet** og bør bevares. Dens **demokratiske legitimitet** bør øges. De fremtidige reformer af traktaterne bør fremover bestræbe sig på at **forny fællesskabsmetoden**. Kommissionen bidrager til konventets arbejde ud fra et ønske om at tjene den almene interesse og i overensstemmelse med den rolle, den har i henhold til traktaterne.
