

Folketingets Europaudvalg
Christiansborg, den 27. maj 2003
EU-Konventssekretariatet

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere
samt de danske repræsentanter i Konventet

Udkast til bestemmelser om forstærket samarbejde

På Konventets møde den 15.-16. maj 2003 fremlagde Præsidiet et udkast til bestemmelser om forstærket samarbejde – artikel 32 b i afsnit V i forfatningens del I og artikel I-P del II (CONV 723/03). Udkastet skal drøftes på Konventets møde den 30. maj.

Formålet med udkastets bestemmelser er at forenkle de nu gældende bestemmelser om forstærket samarbejde. På nuværende tidspunkt findes bestemmelserne om forstærket samarbejde spredt rundt omkring i traktatgrundlaget. Der er dels en række generelle bestemmelser, som gælder for alle former for forstærket samarbejde (artikel 43-45 TEU) og derudover en række specifikke bestemmelser afhængigt af hvilket område, der er tale om¹. Da søjlestrukturen bortfalder i den nye forfatning påvirker dette også strukturen i de nye bestemmelser, som er tematisk opdelt fremfor efter søjler.

Artikel 32 b i del I redegør for de grundlæggende træk ved det forstærkede samarbejde, hvorefter artikel I-P i del II's afsnit om institutioner fastlægger de nærmere vilkår for det forstærkede samarbejde, procedurerne for bemyndigelse og andre medlemslandes senere deltagelse. Der indføres med udkastet forenkledede og ensartede procedurer for den oprindelige bemyndigelse og for andre medlemslandes senere deltagelse og Kommissionens og Europa-

¹ Artikel 11 og 11 A TEF finder anvendelse på forstærket samarbejde indenfor EF-traktaten, mens artikel 40-40B TEU anvendes på forstærket samarbejde i kriminalsager og artikel 27 A-27E TEU i forholde til forstærket samarbejde indenfor den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Hertil kommer bestemmelserne om Euro-samarbejdet og Schengen-samarbejdet.

Parlamentets rolle på tidspunktet for iværksættelse af forstærket samarbejde styrkes. Særlige procedurer for forstærket samarbejde indenfor FUSP bibeholdes, dog vil dette ikke længere være begrænset til muligheden for at iværksætte en fælles aktion eller en fælles holdning.

Ifølge udkastet kan Rådets bemyndigelse til det forstærkede samarbejde fastlægge betingelserne for deltagelse i det forstærkede samarbejde. Betingelsen om, at forstærket samarbejde kun må iværksættes som en sidste udvej, er i udkastet blevet præciseret. I Nice-traktaten blev minimumstærsklen for deltagende lande sat til otte. I det foreliggende udkast foreslås denne tærskel nedsat til 1/3 af medlemsstaterne.

Grundlæggende træk i det forstærkede samarbejde – artikel 32b

Artikel 32 b redegør for de grundlæggende principper for, at en gruppe af medlemslande indenfor rammerne af traktatens bestemmelser i forhold til både procedurer og instrumenter og under iagttagelse af de nærmere specificerede vilkår og undtagelser, kan gøre brug af EU's institutioner og etablere et forstærket samarbejde imellem sig.

Der må ikke indføres forstærket samarbejde på et område, som hører ind under EU's enekompetence².

De stater, som ikke deltager i det forstærkede samarbejde kan ikke stemme i Rådet indenfor det forstærkede samarbejde, men i lighed med de nu gældende bestemmelser er der mulighed for, at de medlemsstater, som ikke deltager i det forstærkede samarbejde kan deltage i det forberedende arbejde. Ifølge artikel 32b, stk. 3 kræver enstemmighed kun de deltagende staters stemmer og kvalificeret flertal er defineret som et flertal af de deltagende medlemsstaters stemmer, der repræsenterer mindst 3/5 af disse medlemsstaters befolkninger.

Retsakterne, som vedtages indenfor det forstærkede samarbejde er kun bin-

² Ifølge det seneste udkast til forfatning artikel 12, del I (CONV 724/03) har EU enekompetence til at fastlægge konkurrenceregler på det indre marked samt på følgende områder: den monetære politik for de medlemsstater, der har indført euroen, den fælles handelspolitik, toldunionen, bevarelsen af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik. Derudover har EU enekompetence i forbindelse med indgåelse af en international aftale, når denne indgåelse er omhandlet i en retsakt vedtaget af EU, når den er nødvendig for at give EU mulighed for at udøve sin kompetence på internt plan, eller når den berører en intern retsakt vedtaget af EU.

dende for de deltagende medlemsstater.

Bemyndigelse fra Rådet til forstærket samarbejde som en sidste udvej og med deltagelse af minimum 1/3 af medlemslandene

Ifølge udkastets artikel 32b, stk. 2 gives bemyndigelsen til at indlede et forstærket samarbejde af Rådet, som en sidste udvej, når det er fastslået i Rådet, at de mål som tilstræbes med det forstærkede samarbejde ikke kan nås inden for en rimelig frist af EU som helhed, og på den betingelse, at bemyndigelsen omfatter mindst 1/3 af medlemsstaterne. Rådet træffer afgørelse i henhold til den procedure, som er beskrevet i artikel M.

Sidste udvej

I den gældende formulering af betingelsen om forstærket samarbejde som sidste udvej, jf. Nice-traktaten hedder det: *"Forstærket samarbejde kan kun iværksættes som en sidste udvej, når det er fastslået i Rådet, at de fastsatte mål ikke kan nås inden for en rimelig frist ved anvendelse af de relevante bestemmelser i traktaterne."*

I forhold til Amsterdam-traktaten, der som betingelse for, at der var tale om sidste udvej, fordrede, at procedurerne var fuldt udnyttede, er det mere åbent i henhold til Nice-traktatens bestemmelser under hvilke omstændigheder og på hvilket tidspunkt Rådet kan konstatere, at der er tale om sidste udvej og at et forstærket samarbejde dermed kan iværksættes. Med formuleringen i det foreliggende udkast præciseres det, at det er ved at træffe bemyndigelsesafgørelsen, at Rådet formelt fastslår, at betingelsen om sidste udvej er opfyldt. Præsidenten anfører i kommentarerne, at det ved at udelade sætningen *"ved anvendelse af de relevante bestemmelser i traktaterne"* bliver mere tydeligt, at der ikke nødvendigvis stilles krav om at en forudgående procedure er slået fejl eller at en beslutningsprocedure er indledt.

Minimum 1/3 af medlemslandene skal deltage i det forstærkede samarbejde

I de oprindelige bestemmelser om forstærket samarbejde i Amsterdam-traktaten var der krav om, at minimum halvdelen af medlemsstaterne skulle deltage i det forstærkede samarbejde for at undgå, at der opstod flere undergrupper inden for det samme område og for at retfærdiggøre brugen af EU-institutionerne. Med Nice-traktaten blev dette krav ændret til et minimum på 8 medlemslande. I det nye udkast foreslås det, at minimumstærsklen for deltagende lande sættes til 1/3 af medlemslandene. Det sker ud fra den betragtning, at antallet af medlemslande ikke er fastsat én gang for alle, og at det derfor er

bedre at indføre en tærskel, som udgør en forholdsmæssig andel af medlemsstaterne fremfor et fast antal.

Proceduren for bemyndigelse

Udkastet til artikel M indeholder to bemyndigelsesprocedurer – en procedure for iværksættelse af forstærket samarbejde indenfor rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt en procedure for bemyndigelse af forstærket samarbejde indenfor de resterende områder af forfatningen – det vil sige de områder der i dag er omfattet af EF-traktaten og søjle 3-samarbejdet.

Ifølge artikel M, stk. 1 skal medlemsstater, der ønsker at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde på et af forfatningens områder (med undtagelse af FUSP) rette en anmodning til Kommissionen. For at sikre at forfatningens betingelser for forstærket samarbejde overholdes, skal anmodningen angive anvendelsesområdet for og de mål der tilstræbes med det forstærkede samarbejde. Kommissionen kan forelægge Rådet et forslag herom. Hvis Kommissionen ikke fremsætter noget forslag skal de berørte medlemsstater have en begrundelse for dette. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal - på forslag af Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet - om en bemyndigelse efter denne bestemmelse.

Bestemmelsen er en sammenskrivning af den gældende artikel 11, stk. 1 og stk. 2 TEF og artikel 40 A TEU. I forhold til artikel 40 A er muligheden for, at medlemsstaterne, der ønsker at indgå i et forstærket samarbejde på området politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, kan rette deres anmodning direkte til Rådet i tilfælde af, at Kommissionen afviser at fremsætte et forslag herom, fjernet. Endvidere er muligheden for at bringe spørgsmålet op i Det Europæiske Råd fjernet (dette vil dog i praksis kunne lade sig gøre). Ydermere er der i udkastet generelt lagt op til, at proceduren med samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet anvendes.

I artikel M, stk. 2 beskrives proceduren for bemyndigelse til forstærket samarbejde indenfor rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Kommissionens og Europa-Parlamentets rolle er nedtonet i forhold til den anden bemyndigelsesprocedure. Anmodningen sendes direkte til Rådet, der videre-sender denne til EU's udenrigsminister og Kommissionen, som afgiver en udtalelse om sammenhængen mellem det påtænkte forstærkede samarbejde og EU's øvrige politikker. Anmodningen bliver sendt til orientering til Europa-Parlamentet. Rådet træffer afgørelse om en bemyndigelse med kvalificeret

flertal.

Det forstærkede samarbejde er åbent for alle medlemsstater

I henhold til artikel 32 b, stk. 1 er det forstærkede samarbejde åbent for alle medlemsstater, hvilket præciseres nærmere i udkastets artikel L og N.

Denne åbenhed for deltagelse indebærer to led - en adgang for alle medlemsstater til at deltage i det forstærkede samarbejde, når dette indføres og en adgang til når som helst på et senere tidspunkt at kunne deltage i dette forstærkede samarbejde.

Artikel L, stk. 1, første punktum er formuleret således: *"forstærket samarbejde er åbent for alle medlemsstater, når det indføres, forudsat at medlemsstaterne efterkommer de betingelser for deltagelse, der eventuelt er fastlagt i afgørelsen om bemyndigelse."* Medlemsstater der ikke ønsker at deltage i det forstærkede samarbejde kan dermed ikke tvinges til dette, og i princippet kan medlemsstater, der ønsker at deltage, heller ikke udelukkes fra dette. I bemyndigelsen fra Rådet kan der imidlertid opstilles en række objektive kriterier for at en medlemsstat kan deltage i det forstærkede samarbejde. Ligesom andre medlemstaters deltagelse i det forstærkede samarbejde på et senere tidspunkt ikke er givet, da deltagelse på et senere tidspunkt forudsætter, at den oprindelige afgørelse samt retsakter vedtaget i henhold hertil overholdes.

Artikel N beskriver en procedure for andre medlemsstaters deltagelse på et senere tidspunkt, hvorved der indføres én og samme procedure i stedet for de nu forskellige procedurer afhængigt af om der er tale om forstærket samarbejde indenfor EF-traktatens eller EU-traktatens rammer. I den forbindelse har det således været nødvendigt at tage stilling til om det skal være Rådet eller Kommissionen, der bør træffe afgørelse om en medlemsstats deltagelse på et senere tidspunkt. I udkastet foreslås det, at det med undtagelse af FUSP-området bliver Kommissionen, der på baggrund af de objektive kriterier fastsat i Rådets bemyndigelsesafgørelse, skal træffe afgørelse om, hvorvidt en medlemsstat lever op til disse og dermed kan deltage i det forstærkede samarbejde. Såfremt Kommissionen to på hinanden følgende gange udtaler sig negativt om en medlemsstats deltagelse, kan den berørte medlemsstat rette anmodning direkte til Rådet i snæver kreds indenfor det forstærkede samarbejde.

Kommissionens og evt. Rådets skønsmæssige beføjelser ved afgørelsen er begrænset af, at en negativ udtalelse om en medlemsstats deltagelse i forstærket

samarbejde på et senere tidspunkt kun kan støttes på manglende opfyldelse af de objektive betingelser for deltagelse, som fastsat i den oprindelige bemyndigelse. En medlemsstat, som ønsker at tiltræde det forstærkede samarbejde, skal i øvrigt være i stand til at gennemføre de retsakter, der er vedtaget indenfor det forstærkede samarbejde fra det øjeblik, hvor den effektivt deltager i det forstærkede samarbejde, men der er mulighed for, at Kommissionen og Rådet kan fastsætte overgangsordninger for denne opfyldelse.

Indenfor FUSP-området er det ifølge artikel N, stk. 2 Rådet som træffer afgørelse efter en tilsvarende procedure. Det er dog kun Rådet i snæver kreds (det vil sige de stater, som deltager i det forstærkede samarbejde), som træffer afgørelse fremfor Rådet i dets fulde sammensætning. Endvidere skal EU's udenrigsminister høres.

Ifølge artikel L, stk. 2 skal Kommissionen, og i de tilfælde hvor det er relevant også EU's udenrigsminister, regelmæssigt skal underrette alle Rådets medlemmer samt Europa-Parlamentet om udviklingen i det forstærkede samarbejde.

Finansiering og sammenhæng

I udkastet foretages ikke ændringer vedrørende finansiering af det forstærkede samarbejde og i artikel O gengives den gældende bestemmelse i artikel 44 A TEU, hvorefter udgifterne i forbindelse med gennemførelsen af et forstærket samarbejde kun påhviler de deltagende lande (det gælder dog ikke EU-institutionernes administrationsudgifter) medmindre Rådet, med enstemmighed blandt alle medlemslandene og efter høring af Europa-Parlamentet, beslutter noget andet.

Artikel P gengiver den gældende artikel 45 TEU, hvorefter Rådet og Kommissionen skal samarbejde om at sikre, at der dels er sammenhæng i de tiltag, der gennemføres indenfor det forstærkede samarbejde og dels er sammenhæng mellem det forstærkede samarbejde og EU's politikker.

Særlige former for samarbejde indenfor forsvarsområdet

I henhold til de nu gældende regler er der i begrænset omfang adgang til forstærket samarbejde indenfor den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i søjle 2, idet der alene kan indledes et forstærket samarbejde om iværksættelse af en *fælles aktion* eller en *fælles holdning*, som forinden er blevet vedtaget af

samtligte de 15 medlemslande³. Det forstærkede samarbejde kan ikke vedrøre spørgsmål, der har konsekvenser på det militære område eller på forsvarsområdet og iværksættelse af eksempelvis Petersberg-opgaver⁴ er dermed udelukket.

I det foreliggende udkast er muligheden for forstærket samarbejde på FUSP-området som sådan ikke begrænset til iværksættelse af vedtagne fælles aktioner eller fælles holdninger.

I udkastets artikel I, del II fastslås, at bestemmelserne om forstærket samarbejde ikke finder anvendelse på de former for samarbejde indenfor *forsvarsområdet*, der er fastsat i artikel 30 i del I og artikel 18-21 i del II. Derimod kan der på dette område etableres tre særlige former for samarbejde, der overordnet kan beskrives som adgang til:

1. At Rådet kan overdrage gennemførelsen af en opgave til en gruppe af medlemsstater⁵.
2. At en gruppe af medlemsstater kan indlede et såkaldt struktureret samarbejde vedrørende et højt niveau for militær kapacitet.
3. At en gruppe af medlemsstater kan indlede et tættere gensidigt forsvarssamarbejde.

Se den omtrykte version af Info-note I 242 for en nærmere beskrivelse af disse samarbejdsformer.

Med venlig hilsen

Marianne Treumer Ammitzbøll

³ *Fælles aktioner* vedrører konkrete situationer, hvor der skønnes at være behov for operationel aktion fra EU's side. De fastsætter mål og rækkevidde, de midler, der skal stilles til rådighed for EU, og om nødvendigt de fælles aktioners varighed og betingelserne for deres gennemførelse, jf. artikel 14, stk. 1 TEU. *Fælles holdninger* fastlægger EU's tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter, og medlemsstaterne skal sørge for, at deres nationale politik er i overensstemmelse med de fælles holdninger, jf. artikel 15 TEU.

⁴ Petersberg-opgaverne omfatter humanitære opgaver og redningsopgaver, fredsbevarende opgaver og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse, jf. artikel 17, stk. 2 TEU.

⁵ Det drejer sig om opgaverne defineret i udkast til artikel 17 i del I – de nuværende Petersberg-opgaver suppleret med fælles aktioner på nedrustningsområdet, råd og bistand på militærområdet, konfliktforebyggelse, støtte aktioner med henblik på bekæmpelse af terrorisme efter anmodning fra et tredjeland's myndigheder og stabiliseringsaktioner ved afslutningen af konflikter