



UDVIKLINGEN FREM TIL DEN EUROPÆISKE FÆLLES AKT

Den vigtigste udvikling i de første traktater vedrører skabelsen af Fællesskabets egne indtægter, styrkelsen af Parlamentets budgetbeføjelser, det direkte valg af Europa-Parlamentets medlemmer og oprettelsen af det europæiske monetære system. Ikrafttrædelsen af den europæiske fælles akt i 1986, som indebar en væsentlig ændring af Romtraktaten, styrkede den europæiske integration ved at skabe et stort indre marked.

VIGTIGSTE RESULTATER I FØRSTE FASE AF INTEGRATIONEN

Artikel 8 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF), også kendt som Romtraktaten^[1], sigtede på indførelse af et fælles marked over en overgangsperiode på 12 år i tre faser, der blev afsluttet den 31. december 1969. Dens første mål, toldunionen, blev nået hurtigere end forventet. Overgangsperioden, hvor kvoterne blev øget og den interne told blev udfaset, afsluttedes allerede den 1. juli 1968. Der var dog ved udløbet af overgangsperioden stadig store hindringer for den frie bevægelighed. På det tidspunkt havde Fællesskabet fastlagt en fælles toldtarif for handel med tredjelande.

Skabelsen af et »grønt Europa« var et andet stort projekt i den europæiske integration. I 1962 blev de første forordninger om den fælles landbrugspolitik vedtaget, og Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) blev oprettet

DE FØRSTE TRAKTATÆNDRINGER

A. Forbedring af institutionerne

Den første institutionelle ændring blev indført med fusionstraktaten^[2] af 8. april 1965, der fusionerede de ledende organer. Dette trådte i kraft i 1967, hvor der blev oprettet et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber (EKSF, EØF og Euratom), og princippet om et fælles budget blev indført.

[1]Traktat om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, kan findes på: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>

[2]Fusionstraktaten, EFT 152 af 13.7.1967, s. 2–17, kan findes på <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/fusion/sign>



B. Egne indtægter og budgetbeføjelser

Ved Rådets afgørelse af 21. april 1970^[3] blev der oprettet en ordning for Fællesskabets egne indtægter, der erstattede de økonomiske bidrag fra medlemsstaterne (1.4.1).

- Ved Luxembourgtraktaten af 22. april 1970^[4] fik Europa-Parlamentet visse budgetbeføjelser (1.3.1).
- Bruxellesstraktaten af 22. juli 1975^[5] gav Parlamentet ret til at afvise budgettet og til at meddele Kommissionen decharge for gennemførelsen af budgettet. I den samme traktat oprettedes Revisionsretten, et organ, der er ansvarligt for at granske Fællesskabets regnskaber og økonomiske forvaltning (1.3.12).

C. Valg

Ved Akten af 20. september 1976 fik Parlamentet en ny legitimitet og autoritet, idet der blev indført almindelige direkte valg til Europa-Parlamentet (1.3.4). Akten blev revideret i 2002, hvor man indførte det generelle princip om forholdstalsvalg og andre rammebestemmelser for national lovgivning om valg til Europa-Parlamentet.

D. Udvidelser

Det Forenede Kongerige blev medlem den 1. januar 1973 sammen med Danmark og Irland. Den norske befolkning havde stemt nej til medlemskab ved en folkeafstemning. Grækenland blev medlem i 1981, Spanien og Portugal i 1986.

E. Fællesskabsbudgettet

Disse første udvidelser medførte krav om øget budgetdisciplin og en reform af den fælles landbrugspolitik. I 1979 nåede Det Europæiske Råd til enighed om en række supplerende foranstaltninger. Med Fontainebleauaftalen af 1984 opnåede man en bæredygtig løsning baseret på princippet om, at der kunne laves tilpasninger for at hjælpe enhver medlemsstat med en finansiel byrde, der var urimeligt stor i forhold til dens relative velstand.

PLANER FOR YDERLIGERE INTEGRATION

Tilskyndet af det økonomiske fællesskabs indledende succes dukkede målet om også at skabe en politisk union for medlemsstaterne op igen først i 1960'erne, selv om forsøget på at danne Det Europæiske Forsvarsfællesskab (EDC) var slået fejl i august 1954.

[3]70/243/EKSF, EØF, Euratom: Rådets afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter kan findes på: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1970/243/oj>

[4]Traktat om ændring af visse budgetbestemmelser, EFT L 2 af 2.1.1971, s. 1–12, kan findes på: https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096159975&whOJ=NO_OJ%3D002_YEAR_OJ%3D1971&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-l

[5]Traktat om ændring af visse finansielle bestemmelser i traktaterne om oprettelse af De europæiske Fællesskaber og traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber EFT L 359 af 31.12.1977, s. 1–19, kan findes på: https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1558096310653&whOJ=NO_OJ%3D359_YEAR_OJ%3D1977&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DB_COLL_OJ=oj-l



A. Det fejlslagne forsøg på at danne en politisk union

På topmødet i Bonn i 1961 bad stats- og regeringscheferne i de seks stiftende medlemsstater af Det Europæiske Fællesskab et mellemstatsligt udvalg, der var ledet af den franske ambassadør Christian Fouchet, om at fremlægge forslag om den politiske status for en union af europæiske folkeslag. Dette undersøgelsesudvalg prøvede to gange mellem 1960 og 1962 uden held at foreslå medlemsstaterne et udkast til en traktat, der var acceptabel for alle, selv om Fouchet baserede sin plan på streng respekt for de enkelte medlemsstaters identitet og dermed afviste den føderale model.

Til erstatning af et politisk fællesskab indførtes Det Europæiske Politiske Samarbejde (EPS). På topmødet i Haag i december 1969 besluttede stats- og regeringscheferne at undersøge, hvordan der bedst kunne opnås fremskridt inden for politisk integration. Davignon-rapporten, der blev vedtaget af udenrigsministrene i oktober 1970 og efterfølgende udbygget med yderligere rapporter, udgjorde grundlaget for EPS, indtil den fælles akt trådte i kraft.

B. Krisen i 1966

En alvorlig krise opstod i Rådet, da stemmeprocedurerne i tredje fase af overgangsperioden skulle ændres fra enstemmighed til kvalificeret flertal på bestemte områder. Frankrig var imod en række af Kommissionens forslag, herunder foranstaltninger til finansiering af den fælles landbrugspolitik, og holdt op med at deltage i de vigtigste af Fællesskabets møder («den tomme stols politik»). Til sidst indgik man det såkaldte Luxembourgforlig (1.3.7), der fastslog, at Rådets medlemmer i tilfælde, hvor en eller flere staters vitale interesser stod på spil, skulle bestræbe sig på at finde løsninger, der kunne vedtages af alle under hensyntagen til deres respektive interesser.

C. Den øgede betydning af europæiske »topmøder«

Selv om konferencerne for medlemsstaternes stats- og regeringschefer lå uden for Fællesskabets institutionelle ramme, begyndte man at bruge dem til at udstikke politiske retningslinjer og afklare de problemer, som Ministerrådet ikke havde kunnet løse. Efter de første møder i 1961 og 1967 blev disse konferencer tillagt større betydning med topmødet i Haag den 1. og 2. december 1969, hvilket gjorde det muligt at indlede forhandlingerne om udvidelsen af Fællesskabet og nå til enighed om Fællesskabets finansieringsordning, og med topmødet i Fontainebleau (december 1974), hvor der blev truffet vigtige politiske beslutninger om direkte valg til Europa-Parlamentet og Rådets beslutningsprocedure. Det blev ved denne lejlighed endvidere besluttet, at stats- og regeringscheferne skulle mødes tre gange om året som »Det Europæiske Råd« for at drøfte Fællesskabets anliggender og det politiske samarbejde (1.3.6).

D. Den institutionelle reform og monetær politik

Mod slutningen af 1970'erne iværksatte medlemsstaterne flere initiativer med henblik på at harmonisere deres økonomiske politik og finanspolitik. For at løse problemet med den monetære ustabilitet og dens skadelige indvirkning på den fælles landbrugspolitik og samhørigheden mellem medlemsstaterne blev Det Europæiske Monetære System (EMS) oprettet på Det Europæiske Råds møder i Bremen og Bruxelles i 1978. EMS



blev oprettet på et frivilligt og differentieret grundlag — Det Forenede Kongerigevalgte at stå uden for valutakursmekanismen — og byggede på en fælles regnskabsenhed, ecu'en.

På Det Europæiske Råds møde i London i 1981 fremsatte den tyske og den italienske udenrigsminister, Hans-Dietrich Genscher og Emilio Colombo, et forslag til en »europæisk akt«, der skulle omhandle en række områder som politisk samarbejde, kultur, grundlæggende rettigheder, harmonisering af den lovgivning, der ikke var dækket af Fællesskabets traktater, samt bekæmpelse af vold, terrorisme og kriminalitet. Dette forslag blev aldrig vedtaget i sin oprindelige form, men dele af det dukkede op igen i den »højtidelige erklæring om Den Europæiske Union«, der blev vedtaget i Stuttgart den 19. juni 1983.

E. Spinelli-projektet

Få måneder efter det første direkte valg i 1979 kom Parlamentets forhold til Rådet ind i en alvorlig krise omkring budgettet for 1980. På opfordring af parlamentsmedlemmet Altiero Spinelli, grundlægger af den europæiske føderalistbevægelse og tidligere medlem af Kommissionen, mødtes en gruppe bestående af ni parlamentsmedlemmer i juli 1980 for at drøfte, hvordan man kunne få institutionerne til at fungere bedre. I juli 1981 nedsatte Parlamentet et udvalg om institutionelle spørgsmål med Spinelli som koordinerende ordfører med henblik på at udarbejde en plan for ændring af de eksisterende traktater. Udvalget udarbejdede et udkast til det, der skulle blive til Den Europæiske Unions forfatning. Udkastet til traktaten blev den 14. februar 1984 vedtaget med et stort flertal. I henhold hertil skulle den lovgivende myndighed udøves i et tokammersystem i lighed med systemet i en forbundsstat. Formålet var at skabe balance mellem Parlamentet og Rådet, men forslaget var uacceptabelt for medlemsstaterne.

DEN EUROPÆISKE FÆLLES AKT

Det Europæiske Råd besluttede på sit møde i Fontainebleau i juni 1984, efter at det havde bilagt Fællesskabets budgetstrid i 1980'erne, at nedsætte et stående udvalg af stats- og regeringschefernes personlige repræsentanter, benævnt Doogeudvalget efter dets formand. Udvalget blev stillet til opgave at fremsætte forslag til, hvordan Fællesskabets system samt det politiske samarbejde kunne forbedres. Det Europæiske Råd besluttede på sit møde i Milano i juni 1985 ved en flertalsafgørelse (syv stemmer mod tre) — en usædvanlig procedure for dette organ — at indkalde til en regeringskonference, der skulle drøfte institutionernes kompetencer, en udvidelse af Fællesskabets aktivitetsområde og etablering af et »ægte« indre marked.

Den 17. februar 1986 underskrev ni medlemsstater den europæiske fælles akt^[6], og senere fulgte Danmark (efter en folkeafstemning), Italien og Grækenland den 28. februar 1986. Akten blev ratificeret af medlemsstaternes parlamenter i løbet af 1986 og trådte i kraft den 1. juli 1987 med seks måneders forsinkelse, eftersom en privatperson havde indgivet klage til den irske domstol. Den udgør den første substantielle ændring af Romtraktaten. Dens vigtigste bestemmelser var følgende:

[6] Den europæiske fælles akt, EFT L 169 af 29.6.1987, s. 1–28, kan findes på: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:11986U/TXT>



A. Udvidelse af Unionens kompetencer

1. Ved hjælp af etableringen af et stort indre marked

Senest den 1. januar 1993 skulle et fuldt operationelt indre marked være etableret og videreføre og udvide det formål, der var blevet fastsat i 1958 ([2.1.1](#)).

2. Ved hjælp af fastsættelse af nye beføjelser inden for:

- monetær politik
- socialpolitik
- økonomisk og social samhørighed
- forskning og teknologisk udvikling
- miljø
- samarbejde på det udenrigspolitiske område.

B. Forbedring af Rådets beslutningskapacitet

Beslutningstagning med kvalificeret flertal i stedet for enstemmighed blev indført på fire af Fællesskabets kompetenceområder, nemlig ændring af den fælles toldtarif, fri udveksling af tjenesteydelser, fri kapitalbevægelighed og fælles politik på søfarts- og lufttransportområdet. Beslutningstagning med kvalificeret flertal blev endvidere indført for flere nye ansvarsområder, som f.eks. det indre marked, socialpolitik, økonomisk og social samhørighed, forskning og teknologisk udvikling samt miljøpolitik. Endelig blev der indført beslutningstagning med kvalificeret flertal i forbindelse med en ændring af Rådets forretningsorden, som fulgte op på en erklæring fra et tidligere rådsformandskab, ifølge hvilken afstemninger i Rådet ikke længere kun kunne ske på formandens initiativ, men også på anmodning fra Kommissionen eller en medlemsstat, såfremt et simpelt flertal af Rådets medlemmer var for dette.

C. Styrkelse af Europa-Parlamentets rolle

Europa-Parlamentets beføjelser blev styrket ved:

- at indgåelsen af aftaler om udvidelse og associeringsaftaler krævede Parlamentets samstemmende udtalelse
- at der blev indført en procedure for samarbejde med Rådet ([1.2.3](#)), som gav Parlamentet reelle, om end begrænsede, lovgivningsbeføjelser. Den fandt på det tidspunkt anvendelse på en halv snes retsgrundlag og markerede et afgørende fremskridt i omdannelsen af Parlamentet til egentlig medlovgiver.

Ina Sokolska
05/2019

