



EUROPA-PARLAMENTET

2009 - 2014

---

*Udvalget om Konstitutionelle Anliggender*

---

7.5.2013

## **ARBEJDSDOKUMENT**

om et udkast til betænkning om hjemstederne for Den Europæiske Unions institutioner

Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

Ordfører: Ashley Fox, Gerald Häfner

DT\935499DA.doc

PE510.684v01-00

**DA**

*Forenet i mangfoldighed*

**DA**

## 1. Indledning

Spørgsmålet om hjemstederne for de europæiske institutioner er ikke nyt. De valgte hjemsteder for institutionerne har siden oprettelsen af forløberne for de nuværende institutioner i 1952 været genstand for et følsomt politisk kompromis.

Denne betænkning vil imidlertid hovedsageligt fokusere på Europa-Parlamentets hjemsted, idet Parlamentet er den eneste institution, som er direkte ansvarlig over for de europæiske borgere, og dets rolle har undergået de mest omfattende ændringer blandt alle institutionerne, siden det blev oprettet.

Som følge af de udvidede beføjelser og ansvarsområder, især med Lissabontraktatens ikrafttræden, som har gjort Parlamentet til fuldgyldig medlovgiver på lige fod med Rådet, kan Parlamentet ikke længere fungere effektivt. Spørgsmål vedrørende intern organisation, såsom mødekalenderen, er *retligt* forbundet med hjemstedet i medfør af den ufleksible formulering i protokol nr. 6. Af retsafgørelserne fra 2012 vedrørende mødekalenderen fremgår det desuden, at Parlamentet har udtømt sine manøvrer muligheder inden for den nuværende retlige ramme.

Ordførerne er derfor kommet frem til den konklusion, at Parlamentet bør indlede en almindelig revisionsprocedure for traktaterne med henblik på at ændre artikel 341 og protokol nr. 6, således at Parlamentet indrømmes ret til selv at træffe afgørelse over anliggender, der vedrører dets interne organisation og mødekalender, og dermed spørgsmålet om dets hjemsted.

## 2. Den nuværende retlige ramme for EU-institutionernes hjemsted

I henhold til artikel 341 i TEUF "fastlægges hjemstedet for institutionerne ved overenskomst mellem medlemsstaternes regeringer". Medlemsstaterne har fastlagt dette i protokol nr. 6, der er knyttet som bilag til traktaterne. For så vidt angår Parlamentet har de fastlagt Strasbourg som hjemsted og Bruxelles og Luxembourg som arbejdssteder. Domstolen fastslog i 1997 (C-345/95), at medlemsstaternes ret til at fastlægge hjemstedet indebærer, at de ligeledes kan fastsætte det antal af plenarforsamlinger, der skal afholdes i Strasbourg.

Traktaterne fastsætter imidlertid også, at Unionen er et parlamentarisk demokrati, hvor borgere repræsenteres direkte i Europa-Parlamentet (artikel 10). Parlamentet er den fuldgyldige medlovgiver på lige fod med Rådet (artikel 14). Parlamentet kan vedtage sin egen forretningsorden (artikel 232 i TEUF) samt fastsætte plenarforsamlingernes varighed. Bestemmelserne vedrørende hjemstedet og mødekalenderen i protokol nr. 6 er de eneste bestemmelser i traktaterne, der begrænser Parlamentets suverænitet og interne funktioner, hvilket derved er i modstrid med traktaternes logiske opbygning.

I Domstolens afgørelser fra 1997 og 2012 vedrørende Parlamentet blev det bekræftet, at hjemstedet for institutionerne ikke må hæmme et velfungerende Parlament, og Domstolen indrømmede, at der var ulemper og omkostninger forbundet med at have flere hjemsteder, "omkostninger som bliver endnu mere iøjnefaldende på grund af den økonomiske krise" ifølge generaladvokat Mengozzi. Domstolen bekræftede ligeledes, at enhver forbedring af den nuværende situation fordrer en traktatændring og dermed medlemsstaternes samtykke.

### **3. Europa-Parlamentets historiske udvikling**

Europa-Parlamentet har siden sin oprettelse udviklet sig fra at være en forsamling med en udelukkende rådgivende funktion til et fuldgældigt parlament, som siden Lissabontraktaten er fuldgældig medlovgiver på lige fod med Rådet.

Da forløberen for Parlamentet (Den Fælles Forsamling for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab) blev oprettet i 1952, hed det ikke "Parlamentet", havde ingen lovgivningsmæssig kompetence og var ikke direkte valgt. Af praktiske årsager samledes det i Europarådets parlamentariske forsamlings eksisterende faciliteter i Strasbourg; en ordning, der fortsatte indtil 1999, hvor Parlamentet flyttede ind i sine egne (nuværende) bygninger.

Romtraktaten indrømmede formelt medlemsstaterne kompetencen til at træffe afgørelse om institutionernes hjemsted. Medlemsstaterne kunne indtil 1992 kun nå til enighed om "foreløbige arbejdssteder". For så vidt angår Europa-Parlamentet opstod valget mellem Luxembourg, Strasbourg og Bruxelles, til trods for at Parlamentet helt fra begyndelsen (den 21. juni 1958) henstillede til, at det burde placeres ved siden af Rådet og Kommissionen.

Parlamentet besluttede kort tid efter sit første direkte valg i 1979 at træffe afgørelse om spørgsmålet vedrørende hjemsted og koncentrerede sine plenarforsamlinger i Strasbourg (tidligere opdelt mellem Luxembourg og Strasbourg) og udvalgmøderne i Bruxelles.

På trods af disse bestræbelser og Parlamentets indsigelser nåede medlemsstaterne til enighed om institutionens hjemsted og fastsatte den nuværende status quo under topmødet i Edinburgh i 1992. Afgørelsen blev dernæst under pres fra Frankrig knyttet som bilag til traktaterne i form af protokol nr. 6 med Amsterdamtraktaten i 1997.

I 1999 underskrev 250 medlemmer af Europa-Parlamentet (40 % på daværende tidspunkt) en skrivelse, hvori de fordømte ordningen. Der blev i det efterfølgende år vedtaget en beslutning med 401 stemmer for og kun 77 imod, som fremsatte forslag om at ændre traktaterne og indrømme Parlamentet retten til at træffe afgørelse om dets hjemsted med absolut flertal. Dette forslag blev ignoreret af medlemsstaterne på den efterfølgende regeringskonference.

Europa-Parlamentet har siden da via en lang række rapporter og erklæringer samt 1,27 millioner europæiske borgere, som underskrev et andragende, gentagne gange krævet en ændring af den aktuelle situation, uden at medlemsstaterne har reageret.

Lissabontraktatens ikrafttræden har i mellemtiden været det seneste skridt i den komplette ændring af Europa-Parlamentets karakter, som er gået fra at være et rådgivende organ med udstationerede medlemmer til et direkte valgt og selvstændigt Parlament, som er fuldgældig medlovgiver på lige fod med Rådet.

### **4. Europa-Parlamentet bør indrømmes større autonomi over sine egne arbejdsprocedurer, sin mødekalender og sit hjemsted**

Parlamentets funktion har som følge af udvidede beføjelser og større ansvar ændret sig ganske betydeligt, især fordi den nuværende mødekalender og det nuværende hjemsted blev fastsat i 1992.

Antallet af plenarforsamlinger er faldet støt siden 1999, udvalgenes arbejdsbyrde er forøget, og antallet af fælles beslutningsprocedurer (i dag almindelige lovgivningsprocedurer) steg i løbet af valgperioden 1993-1999 fra 165 til 454 i 2004-2009.

Parlamentet har ligeledes ændret sig størrelsesmæssigt fra 78 udstationerede medlemmer til 754 direkte valgte medlemmer i dag. Som følge af øgede lovgivningsmæssige aktiviteter og større ansvar er forøgelsen i antallet af vedtægtsomfattet personale (fra 1 180 i 1993 til 5 635 i 2013, dvs. en stigning på 377 %) langt større end stigningen i antallet af medlemmer af Europa-Parlamentet (fra 518 i 1993 til 754 i 2013, dvs. en stigning på 48 %).

Parlamentets nye rolle afspejles ligeledes i stigningen i antallet af interinstitutionelle møder. Vedvarende forhandlinger og triløgmøder, formelle såvel som uformelle, med Kommissionen, Rådet og individuelle medlemsstater er nu en del af den almindelige lovgivningsprocedure. Geografisk nærhed er i kraft af Parlamentets udvidede ansvarsområder og beføjelser for så vidt angår demokratisk kontrol over andre EU-institutioner endnu mere afgørende.

Under disse nye omstændigheder svarer strukturen af Parlamentets mødekalendar, som går forud for de fleste ændringer i Parlamentets rolle, ikke længere til behovet for et moderne Parlament og bør revideres med henblik på at blive mere effektivt, fleksibelt og mere attraktivt for Parlamentets medlemmer.

Parlamentets medlovgivere, Rådet og Det Europæiske Råd, har allerede reageret og koncentreret sit arbejde i Bruxelles. Det Europæiske Råds møder, som alle tidligere blev afholdt i det land, som varetog formandsskabet, afholdes nu udelukkende i Bruxelles. Dette er særlig relevant, idet antallet af topmøder siden 2008 er mere end fordoblet.

Den geografiske distance på 435 km mellem de medlovgivende organers officielle hjemsteder er på verdensplan enestående. Det isolerer imidlertid ikke blot Parlamentet fra Kommissionen og Rådet, men ligeledes fra andre aktører, ngo'er, civilsamfundsorganisationer, medlemsstaters repræsentationer samt fra et af verdens største og mest dynamiske journalistiske miljøer, som alle befinder sig i Bruxelles.

## **5. De nuværende ordningers finansielle, miljømæssige, organisatoriske og logistiske indvirkning**

Europa-Parlamentet bør i en tid præget af budgetmæssige stramninger i mange medlemsstater handle i overensstemmelse hermed og eliminere spild af midler. Parlamentets nuværende ordning med flere hjemsteder udgør et område, hvor det er muligt at foretage væsentlige besparelser.

De ekstraomkostninger, der skyldes Parlamentets geografiske spredning, er i et forsigtigt skøn anslået til at ligge mellem 169 og 204 mio. EUR eller mellem 15-20 % af Parlamentets årlige budget. Hvis Parlamentet reducerer sin geografiske spredning, kunne der hver måned spares omkostninger i forbindelse med omkring 3300 tjenesterejser. Dette ville svare til en nedskæring på 78 % af alle tjenesterejser foretaget af Parlamentets vedtægtsomfattede personale.

Den nuværende ordning medfører desuden som følge af den nødvendige transport af omtrentlig 5000 medlemmer af Europa-Parlamentet, medarbejdere og tjenestemænd samt otte

store lastbiler med dokumenter til hver plenarforsamling yderligere unødvendige miljømæssige, organisatoriske og logistiske omkostninger. For så vidt angår det store flertal, som rejser fra Bruxelles til Strasbourg, går der en hel arbejdsdag tabt på at rejse, dvs. ca. 5 % af den samlede arbejdstid.

Med hensyn til medlemmer af Europa-Parlamentet, der rejser fra deres valgkredse til Strasbourg, udgør det lave antal af fly- og togforbindelser sammenlignet med Bruxelles yderligere omkostninger og tid brugt undervejs. Det lave antal af hotelværelser i Strasbourg bevirker, at priserne multipliceres med gennemsnitligt 2,3 i uger med plenarmøder.

Miljøpåvirkningen og de ekstra CO<sub>2</sub>-emissioner er ligeledes betydelige, hvilket fremgår af en undersøgelse fra 2007 foretaget af Jean Lambert og Caroline Lucas, hvori det anslås, at de yderligere CO<sub>2</sub>-emissioner mindst udgør 19 kilotons.

Parlamentets bygninger i Strasbourg anvendes i dag kun 42 dage om året (en udnyttelse på 11 %), men skal stadig opvarmes, bemandede og vedligeholdes hele året. Den nuværende arbejdsordning betyder ligeledes, at alle 754 medlemmer af Europa-Parlamentet og 160 tjenestemænd fra Kommissionen har et kontor i Bruxelles og et i Strasbourg. Omtrent 150 tjenestemænd fra Parlamentet har sågar tre kontorer: et i Luxembourg, et i Bruxelles og et i Strasbourg.

## **6. En køreplan hen imod en traktatændring**

Den nuværende retlige ramme for EU-institutionernes hjemsteder indebærer organisatoriske begrænsninger for Europa-Parlamentet, som ikke muliggør en moderne og effektiv arbejdsstruktur, vigtige besparelser i en tid præget af økonomiske stramminger og en fuld og korrekt udøvelse af Parlamentets rolle som medlovgiver. Mødekalenderen kan ikke tilpasses, idet dens overordnede struktur er fastlagt i medfør af protokol 6.

Eftersom Europa-Parlamentet har udtømt sine manøvrer muligheder for at forbedre sin interne funktion og mødekalender inden for den nuværende retlige ramme, fremsætter ordførerne forslag om at indlede en almindelig traktatændringsprocedure i henhold til artikel 48 i TEU med henblik på at ændre artikel 341 og protokol nr. 6 med det formål at indrømme Parlamentet retten til selv at træffe afgørelse over sin interne organisation, mødekalender og dermed spørgsmålet om dets hjemsted.

Siden Lissabontraktatens ikrafttræden er der allerede blevet foretaget adskillige traktatændringer ved hjælp af samme procedure, f.eks. ændringerne vedrørende den europæiske stabilitetsmekanisme og den europæiske finanspagt. Det vil sige, at såfremt medlemsstaterne har den politiske vilje, er en traktatændring en ukompliceret og hurtig procedure.

Parlamentet skal under denne proces afsætte tilstrækkelig tid til drøftelser, overvejelser og behørig vurdering af alle mulige alternativer efterfulgt af en korrekt gennemførelse af afgørelsen.

Der bør i enhver alternativ løsning til den nuværende ordning, som Parlamentet måtte træffe afgørelse om, tages højde for den økonomiske påvirkning, som Parlamentet har på sine forskellige arbejdssteder, den historiske betydning, som valget af Parlamentets hjemsted har,

den historiske aftale mellem medlemsstaterne vedrørende alle EU-institutionernes hjemsted (ordførerne henstiller imidlertid ikke til, at der foretages ændringer af de øvrige EU-institutionernes hjemsted), de lokale befolkningers holdninger i alle de berørte byer samt de europæiske borgeres holdning generelt.