

EUROPA-PARLAMENTET

1999



2004

Mødedokument

ENDELIG
A5-0168/2001

4. maj 2001

BETÆNKNING

om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid
(2001/2022(INI))

Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

Ordførere: Iñigo Méndez de Vigo og António José Seguro

INDHOLD

	Side
PROTOKOLSIDE	4
FORSLAG TIL BESLUTNING.....	5
BEGRUNDELSE	12
MINDRETALSUDTALELSE	38
UDTALELSE FRA UDVALGET OM UDENRIGSANLIGGENDER, MENNESKERETTIGHEDER, FÆLLES SIKKERHED OG FORSVARSPOLITIK.....	39
UDTALELSE FRA BUDGETUDVALGET	46
UDTALELSE FRA UDVALGET OM BORGERNES FRIHEDER OG RETTIGHEDER OG RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER.....	53
UDTALELSE FRA UDVALGET OM INDUSTRIPOLITIK, EKSTERNE ØKONOMISKE FORBINDELSER, FORSKNING OG ENERGI	59
UDTALELSE FRA UDVALGET OM BESKÆFTIGELSE OG SOCIALE ANLIGGENDER.....	69
UDTALELSE FRA UDVALGET OM LANDBRUG OG UDVIKLING AF LANDDISTRIKTER.....	72
UDTALELSE FRA FISKERIUDVALGET	77
UDTALELSE FRA UDVALGET OM KULTUR, UNGDOM, UDDANNELSE, MEDIER OG SPORT	82
UDTALELSE FRA UDVALGET OM KVINDERS RETTIGHEDER OG LIGE MULIGHEDER.....	87
UDTALELSE FRA UDVALGET FOR ANDRAGENDER	90

PROTOKOLSIDE

På mødet den 15. marts 2001 meddelte Parlamentets formand, at Udvalget om Konstitutionelle Anliggender havde fået tilladelse til at udarbejde en initiativbetænkning, jf. forretningsordenens artikel 163, om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid

På mødet den 24. januar 2001 valgte Udvalget om Konstitutionelle Anliggender Iñigo Méndez de Vigo og António José Seguro til ordførere.

På møder den 5. og 21. marts 2001, 2. 9. og 25. april og 3. maj 2001 behandlede udvalget udkastet til betænkning.

På sidstnævnte møde vedtog det forslaget til beslutning (for: 22; imod: 4; hverken/eller: 2).

Ved afstemningen, der blev ledet af Giorgio Napolitano (formand), stemte følgende

- for: Iñigo Méndez de Vigo og António José Seguro (ordførere), Teresa Almeida Garrett og Christopher J.P. Beazley (næstformand), Margrietus J. van den Berg (for Enrique Barón Crespo), Guido Bodrato (for Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (for Lennart Sacrédeus), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, Monica Frassoni, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Jo Leinen, Cecilia Malmström, Gérard Onesta (for Johannes Voggenhuber), Jacques F. Poos (for Giorgio Napolitano), Alonso José Puerta (for Armando Cossutta), Ursula Schleicher (næstformand), The Earl of Stockton og Dimitrios Tsatsos;

- imod: Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Hans-Peter Martin, José Ribeiro e Castro (for Mariotto Segni);

- hverken for eller imod: Hanja Maij-Weggen og Marielle de Sarnez (for François Bayrou).

Mindretalsudtalelsen og udtalelserne fra Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarspolitik, Budgetudvalget, Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, Udvalget om Industripolitik, Eksterne Økonomiske Forbindelser, Forskning og Energi, Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender, Udvalget om Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, Fiskeriudvalget, Udvalget om Kultur, Ungdom, Uddannelse, Medier og Sport, Udvalget om Kvinders Rettigheder og Lige Muligheder og Udvalget for Andragender er vedføjet denne betænkning. Udvalget om Økonomi og Valutaspørgsmål, Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked og Udvalget om Regionalpolitik, Transport og Turisme vedtog henholdsvis den 2. april 2001, den 20. marts 2001 og den 25. april 2001 ikke at afgive udtalelse.

Betænkningen indgivet den 4. maj 2001.

Fristen for ændringsforslag til denne betænkning vil fremgå af forslaget til dagsorden for den mødeperiode, hvor den skal behandles.

FORSLAG TIL BESLUTNING

Europa-Parlamentets beslutning om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid (2001/2022(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til Nice-traktaten, som blev undertegnet den 26. februar 2001,
- der henviser til sine beslutninger af 19. november 1997 om Amsterdam-traktaten¹, af 18. november 1999 om forberedelse af reformen af traktaterne og om den kommende regeringskonference², af 3. februar 2000 om indkaldelse af regeringskonferencen³, af 13. april 2000 om Europa-Parlamentets forslag til regeringskonferencen⁴, af 25. oktober 2000 om konstitutionalisering af traktaterne⁵ og om tættere samarbejde⁶.
- der henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råds møder i Tampere, Helsinki, Feira og Nice,
- der henviser til forretningsordenens artikel 163,
- der henviser til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og udtalelser fra Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarspolitik, Budgetudvalget, Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, Udvalget om Industripolitik, Eksterne Økonomiske Forbindelser, Forskning og Energi, Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender, Udvalget om Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, Fiskeriudvalget, Udvalget om Kultur, Ungdom, Uddannelse, Medier og Sport, Udvalget om Kvinders Rettigheder og Lige Muligheder og Udvalget for Andragender (A5-0168/2001),
- A. der henviser til, at den regeringskonference, der sluttede den 11. december 2000 i Nice, havde til opgave at gennemføre de nødvendige traktatreformer og finde en tilfredsstillende løsning på de spørgsmål, som var blevet udsat i Amsterdam, med henblik på at gøre Unionen klar til udvidelsen,
- B. der henviser til, at det gentagne gange har stillet krav om en omfattende og tilbundsgående reform af traktaterne, der kan sikre opfyldelsen af de to krav om henholdsvis demokratisering af institutionerne og forbedring af deres effektivitet med henblik på udvidelsen,
- C. der påpeger, at effektive institutioner og beslutningsmekanismer, som kan hindre, at den europæiske integrationproces lammes, er en forudsætning for en vellykket udvidelse, fordi denne vil øge mangfoldigheden af forskelligartede nationale interesser,

¹ EFT C 371 af 8.12.1997, s. 99-104.

² EFT C 189 af 7.7.2000, s. 222.

³ EFT C 309 af 27.10.2000, 85.

⁴ EFT C 40 af 7.2.2001, s. 409.

⁵ Vedtagne tekster, punkt 7.

⁶ Vedtagne tekster, punkt 8.

- D. der henviser til sin beføjelse til at afgive samstemmende udtalelse om tiltrædelsestraktater,
- E. der påpeger, at når først Den Økonomiske og Monetære Union er endeligt realiseret, vil der være stærkt behov for en politisk union, som kan danne modvægt hertil,
- F. der påpeger, at den politiske unionsproces, som indledtes med Maastricht-traktaten, ikke er afsluttet med Nice-traktaten,
- G. der henviser til erklæring nr. 23 om Unionens fremtid, som er knyttet til traktaten, og hvori det forudses, at der skal gennemføres en ny reform i 2004; der påpeger, at denne erklæring åbner mulighed for en ny metode til reform af traktaterne,
- H. der henviser til de nye tanker, der er kommet til udtryk i taler afholdt forud for regeringskonferencen, og som har givet ny næring til overvejelserne omkring Unionens fremtid,
- I. der henviser til den høring, der afholdtes den 20. marts 2001 i Bruxelles med deltagelse af medlemsstaternes og kandidatlandenes nationale parlamenter,
1. konstaterer, at med Nice-traktaten forsvinder den sidste formelle hindring for udvidelsen, og påpeger igen den strategiske vigtighed af EU's udvidelse som et skridt på vejen mod en forening af Europa som faktor for fred og fremskridt; er bevidst om de forbedringer, som Nice-traktaten medfører på nogle områder, men mener, at en Union med 27 eller flere medlemsstater kræver mere dybtgående reformer til sikring af demokrati, effektivitet, åbenhed, klarhed og styringsegnerhed;
 2. beklager dybt, at Nice-traktaten kun har givet yderst tilbageholdende og i visse tilfælde direkte utilfredsstillende svar på de spørgsmål, der var sat på regeringskonferencens i forvejen begrænsede dagsorden; håber, at manglerne og lakunerne med hensyn til et handlekraftigt og demokratisk EU kan afhjælpes under post-Nice processen;
 3. påpeger, som nogle af de mest negative aspekter af regeringskonferencen, at beslutningsprocessen i Unionen er blevet mere forvirrende og uigennemskuelig, at man ikke har respekteret princippet om udvidelse af den fælles beslutningsprocedure til at omfatte alle de områder, hvor der vedtages retsakter med kvalificeret flertal, og at chartret om grundlæggende rettigheder ikke er blevet integreret i traktaten;
 4. finder, at forberedelsen af og forhandlingerne om Nice-traktaten, ligesom det var tilfældet med Amsterdam-traktaten, har afsløret begrænsningerne i den rent mellemstatslige metode i forbindelse med traktatrevisioner, hvilket stats- og regeringscheferne selv endte med at erkende indirekte i erklæring nr. 23 til traktatens slutakt;
 5. kræver, at indkaldelsen til en ny regeringskonference tager afsæt i en radikalt anderledes proces, der er gennemsigtig og åben for deltagelse af Europa-Parlamentet, de nationale parlamenter og Kommissionen og også inddrager borgerne i medlemslandene og ansøgerlandene, som forudsat i erklæring nr. 23, og at der hermed indledes en konstitutionel cyklus;
 6. anerkender, at Nice-traktaten afslutter en cyklus, som indledtes i Maastricht og

videreførtes i Amsterdam, og kræver, at der iværksættes en konstitutionel proces, som skal kulminere med vedtagelsen af en forfatning for Den Europæiske Union;

Grundlæggende rettigheder

7. noterer sig den højtidelige proklamation i Nice af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som er udarbejdet af forsamlingen bestående af repræsentanter for regeringerne, de nationale parlamenter, Europa-Parlamentet og Kommissionen; bekræfter¹ sit tilsagn om at ville overvåge respekten for de rettigheder og friheder, som anerkendes i chartret; konstaterer med tilfredshed, at Kommissionen og De Europæiske Fællesskabers Domstol allerede har udtalt sig i samme retning, og anmoder om tilsvarende tilsagn fra Unionens øvrige institutioner og organer;
8. gentager sit krav om, at chartret integreres i traktaterne og dermed får bindende virkning, således at enhver får fuld garanti for sine rettigheder, og anmoder Unionens institutioner om allerede nu inden for deres respektive aktivitetsfelter at virkeliggøre de rettigheder og friheder, der anerkendes i chartret;
9. finder det glædeligt, at EU-traktatens artikel 7 fremover vil indeholde et forebyggelses- og varslingsinstrument, som bekræfter Den Europæiske Unions forpligtelse over for de værdier, der knytter sig til demokratiet, friheden, menneskerettighederne og retsstaten; glæder sig over, at det udover at få tillagt initiativret også skal afgive samstemmende udtalelse;

Reformen af institutionerne

10. konstaterer, at den nye ordning for afstemninger med kvalificeret flertal i Rådet er resultat af en magtfordelingsaftale mellem De Femten, som ganske vist formelt åbner døren for udvidelsen, men som med hensyn til beslutningstagningens effektivitet og gennemsigtighed ikke indebærer nogen som helst forbedring i forhold til den nuværende ordning, hvorfor man må nære alvorlig tvivl om dens funktionsdygtighed i et EU med 27 medlemsstater;
11. beklager, at der ikke er truffet nogen foranstaltninger til forbedring af åbenheden omkring Rådets arbejde, navnlig når Rådet fungerer som lovgivningsorgan;
12. mener, at den aftale, der er nået med hensyn til Kommissionens sammensætning, er acceptabel, i det omfang den giver mulighed for at tilpasse sammensætningen til udvidelsesprocessens behov;
13. glæder sig over indførelsen af afstemninger med kvalificeret flertal ved indstillingen og udnævnelsen af Kommissionens medlemmer samt over styrkelsen af formandens beføjelser, hvilket understreger denne institutions overnationale og uafhængige karakter;
14. beklager, at Parlamentets sammensætning ikke bygger på klare principper, og udtrykker overraskelse over beslutningen om at forhøje det loft på 700 medlemmer, der fastsattes i Amsterdam; advarer mod de risici, der kan være forbundet med en voldsom forøgelse af

¹ Beslutning af 14. november 2000 om Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (Vedtagne tekster, punkt 3).

medlemsantallet i overgangsperioden, og anmoder Rådet om at være meget opmærksomt på disse risici ved fastsættelsen af tidsplanen for tiltrædelserne;

15. kræver, at antallet af Ungarns og Tjekkiets repræsentanter i Europa-Parlamentet korrigeres i forbindelse med forhandlingerne om de respektive tiltrædelsestraktater, således at disse lande får samme antal (22) som Belgien og Portugal (der har mere eller mindre samme befolkningstal), og at dette samtidig benyttes som anledning til at gøre beslutningsprocedurerne mere åbne, effektive og demokratiske;
16. beklager, at traktatens søjlestruktur er bevaret, og at der, navnlig inden for FUSP, indføres unødvendige dobbeltstrukturer; kræver, at arbejdsområderne for henholdsvis kommissæren for eksterne forbindelser og den højtstående repræsentant for FUSP lægges sammen og overdrages til en næstformand i Kommissionen med særlige forpligtelser over for Rådet;
17. noterer sig den overgangsordning vedrørende en gradvis tilpasning af institutionerne i tiltrædelsesperioden, der er fastlagt i erklæring nr. 20 til traktatens slutakt om udvidelsen af Den Europæiske Union, og understreger, at det vil følge disse tilpasninger opmærksomt og tage dem i betragtning, når det afgiver sin - bindende - udtalelse om tiltrædelsestraktaterne;
18. glæder sig over, at EF-traktatens artikel 230 nu anerkender dets ret til at indbringe klager med henblik på at få kontrolleret lovligheden af retsakter, der udstedes af de øvrige institutioner;
19. ser med tilfredshed på de væsentlige reformer, der er foretaget af Domstolens og Retten i Første Instans' struktur, arbejdsmetoder og beføjelser med henblik på at lette retsplejen i Unionen, bevare fællesskabsrettens enhed og derigennem styrke Unionens rolle på domstolsområdet;
20. beklager, at medlemmerne af Domstolen og Retten i Første Instans stadig skal udnævnes af medlemsstaterne efter fælles overenskomst, hvilket fremover vil være den eneste undtagelse fra den procedure med udnævnelse med kvalificeret flertal i Rådet, som Nice-traktaten har gjort til hovedreglen;
21. mener, at bestemmelserne om Revisionsretten vil lette udøvelsen af dennes funktioner og opfordrer dens formand til snarest at nedsætte det kontaktudvalg med formændene for de nationale kontrolinstitutioner, som er omhandlet i erklæring nr. 18 til traktatens slutakt, for at forbedre det indbyrdes samarbejde;
22. mener fortsat, at der bør oprettes en europæisk anklagemyndighed og en europæisk offentlig anklager med den opgave at bekæmpe svig mod Unionens finansielle interesser;
23. bifalder bestemmelserne om Det Økonomiske og Sociale Udvalg, som styrker dets repræsentativitet i forhold til de forskellige samfundssektorer, og om Regionsudvalget, som styrker dets medlemmers demokratiske legitimitet;
24. glæder sig over indføjelser i traktaten af et retsgrundlag, som gør det muligt at vedtage statuten for europæiske politiske partier og reglerne for deres finansiering ved anvendelse

af den fælles beslutningsprocedure;

25. betragter det som et fremskridt, at EP-medlemmernes statut ikke længere skal vedtages med enstemmighed, men med kvalificeret flertal, men beklager samtidig, at denne regel ikke er udvidet til også at omfatte beskatningsspørgsmål;

Beslutningsprocessen

26. konstaterer, at der fremover skal træffes afgørelse med kvalificeret flertal i forbindelse med yderligere 35 retsgrundlag; finder det beklageligt, at enstemmighedsreglen fortsat skal anvendes på grundlæggende spørgsmål, fordi dette vil medføre blokeringer til skade for den politiske og sociale styrkelse af Unionen;
27. peger i denne forbindelse på den absolutte nødvendighed af, at det - i sin egenskab af repræsentant for den demokratiske deltagelse og kontrol - i højere grad inddrages i den fælles politik for samhandel og eksterne økonomiske forbindelser hvad angår såvel udformning af retningslinjer som forhandling og indgåelse af aftaler; er af den opfattelse, at nu hvor de nationale parlamenter har mistet alle deres beføjelser i forbindelse med Fællesskabets handelspolitik, er dets egen inddragelse uomgængelig;
28. gentager, at en udvidet anvendelse af afgørelser med kvalificeret flertal kombineret med fælles beslutningstagning er en afgørende forudsætning for en reel balance mellem institutionerne og for en vellykket udvidelse, og mener derfor, at de ændringer, der er indført med Nice-traktaten, er klart utilstrækkelige; erklærer på ny, at afstemninger med kvalificeret flertal på lovgivningsområdet bør gå hånd i hånd med fælles beslutningstagning med Europa-Parlamentet som en uundværlig demokratisk garanti i lovgivningsprocessen;
29. beklager, at regeringskonferencen ikke har udvidet anvendelsen af den fælles beslutningsprocedure til også at omfatte de retsgrundlag, hvor lovgivningen - såvel før som efter Nice - vedtages med kvalificeret flertal; mener, at den nye traktat ikke i tilstrækkeligt omfang anerkender den fælles beslutningsprocedure i EF-traktatens artikel 251 som hovedregel for beslutningstagningen i Unionen;
30. er betænkelig ved den komplekse karakter af mange af de retsgrundlag, som med Nice-traktaten er blevet omfattet af afgørelser med kvalificeret flertal, og anmoder Rådet om, at det - før tiltrædelserne - gør brug af den mulighed, som visse ændrede artikler, navnlig i EF-traktatens afsnit IV, giver for at gå over til afgørelser med kvalificeret flertal og anvendelse af den fælles beslutningsprocedure;

Forstærket samarbejde

31. glæder sig over de ændringer, som på Kommissionens og dets egen opfordring er indført i forbindelse med forstærket samarbejde, navnlig hvad angår afskaffelsen af retten til at nedlægge veto under henvisning til nationale interesser, og glæder sig over, at dette samarbejde defineres som et instrument, der kun må tages i brug som en sidste udvej med henblik på at styrke den europæiske integration og fællesskabskompetencen på de relevante områder;

32. mener, at den rolle, som det er tildelt i forbindelse med godkendelse af forstærket samarbejde, er utilstrækkelig og udemokratisk, navnlig hvad angår de vitale områder under første søjle, hvor reglen om enstemmighed i Rådet er bevaret;
33. beklager, at den mellemstatslige metode, der kendetegner anden søjle, også anvendes ved forstærket samarbejde på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, således at en medlemsstat har mulighed for at nedlægge veto, ligesom dets egen rolle begrænses til en simpel ret til at blive informeret, og Kommissionen blot skal afgive udtalelse;
34. beklager, at fælles strategier og forsvarspolitikken ikke er blandt de områder, der kan gøres til genstand for forstærket samarbejde;

Erklæringen om Unionens fremtid

35. ser positivt på erklæring nr. 23 om Unionens fremtid på grund af de nyskabelser, den indfører i traktatreformprocessen, baseret på en effektiv og deltagerorienteret forberedelse med afsæt i en bred og dybtgående offentlig debat;
36. finder, at debatten bør gennemføres på såvel europæisk som nationalt plan; mener, at det er de nationale regeringers og parlamenteres ansvar at organisere debatten og gøre status herover, navnlig på nationalt plan; foreslår, at der såvel i medlemsstaterne som i ansøgerlandene nedsættes en komité bestående af repræsentanter for regeringen og parlamentet og medlemmer af Europa-Parlamentet, der skal have til opgave at styre og stimulere den offentlige debat;
37. finder, at debatten bør være åben for hele samfundet og ledsages af en oplysningskampagne, som kan forklare Europas borgere, hvad der er på dagsordenen, og motivere dem til at deltage aktivt; finder det ønskeligt, at denne debat udmøntes i konkrete resultater, at alle bidrag tages i betragtning under forberedelsen af traktatreformen, samt at debatten videreføres helt frem til regeringskonferencens afslutning, hvilket forudsætter, at der afsættes tilstrækkelige budgetmidler hertil for regnskabsårene 2002 og 2003;
38. mener, at det endelige resultat af den næste traktatreform først og fremmest afhænger af dens forberedelse; går derfor ind for, at der nedsættes et konvent (der skal påbegynde sit arbejde i begyndelsen af 2002) bestående af medlemmer af de nationale parlamenter, Europa-Parlamentet, Kommissionen og regeringerne, som skal have til opgave at forelægge regeringskonferencen et forfatningsudkast, der skal bygge på resultaterne af den brede offentlige debat og selv tjene som grundlag for arbejdet på regeringskonferencen;
39. er af den opfattelse, at tiltrædelseslandene bør deltage i konventet som observatører, indtil de har undertegnet deres tiltrædelsestraktater, og derefter som fuldgældige medlemmer;
40. noterer sig, at de fire spørgsmål, som nævnes i erklæring nr. 23, ikke udgør en udtømmende liste, og fremhæver, at en debat om Europas fremtid ikke kan begrænses, hvorfor det vil fremkomme med konkrete forslag med henblik på Det Europæiske Råds møde i Laeken; det vil tage skyldigt hensyn til de spørgsmål, som er rejst af dets fagudvalg i de udtalelser, de har afgivet med henblik på denne beslutning, og som er knyttet til betænkningen fra Udvalget for Konstitutionelle Anliggender (A5-0168/2001);

41. er tilhænger af, at regeringskonferencen indkaldes til sidste halvår af 2003, således at den nye traktat kan vedtages i december samme år, hvorved EU-valget i 2004 kan komme til at give den europæiske integrationsproces en demokratisk impuls, ligesom Kommissionen og det selv vil få de bedst mulige betingelser for at deltage i processen;
42. mener, at Unionens fremtidige funktion afhænger af resultaterne af den næste reform, og vil tage disse resultater i betragtning, når det skal afgive sin samstemmende udtalelse om tiltrædelsestraktaterne;
43. anmoder de nationale parlamenter om i forbindelse med deres stillingtagen til Nice-traktaten at give deres fulde tilslutning til tanken om indkaldelse af et konvent;
44. påpeger, at Nice-traktaten vil blive anskuet i lyset af resultaterne af topmødet i Laeken, hvilket kan åbne mulighed for en afhjælpning af dens svagheder; agter i øvrigt at tage resultaterne af Laeken-topmødet i betragtning, når det skal afgive udtalelse om åbningen af den næste regeringskonference;
45. anmoder sin formand om at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen samt medlemsstaternes og ansøgerlandenes regeringer og parlamenter.

BEGRUNDELSE

INDLEDNING

Da Europa lå i ruiner efter den anden verdenskrigs rædsler, bragte nogle visionære det atter på fode - med udgangspunkt i nogle idealer, som de var fælles om: fred som det højeste mål, et demokratisk system af frihedsrettigheder som middel til sameksistens, økonomisk og social udvikling som systemets materielle fundament, Unionen som langsigtet målsætning og som den mørtel, der skulle binde de øvrige elementer sammen.

Den europæiske integrations teleologiske (dvs. formålsbestemte) karakter forklarer dens væsensenhed med tanken om en løbende proces. Til forskel fra udarbejdelsen af en national forfatning, som sigter på, at denne skal træde i kraft med det samme, er integrationen af vort kontinent foregået via en politik med konkrete skridt foretaget af fælles institutioner med det formål at skabe en faktisk samhørighed på en række områder. Dette er i grove træk de to hovedelementer i den såkaldte fællesskabsmodel: at opbygge Europa ved en gradvis proces og via fælles institutioner.

Denne metode, der er skitseret i Schuman-erklæringen af 9. maj 1950, er direkte gengivet i præamblen til EKSF-traktaten og udgør den primære referenceramme for den måde, hvorpå Europa har udviklet sig i de seneste halvtreds år.

Fiaskoen for Det Europæiske Forsvarsfællesskab og Det Europæiske Politiske Fællesskab gav anledning til følgende ræsonnement: når det ikke var muligt at foretage et kvalitativt spring af politisk karakter, måtte man gå tilbage til at integrere rent økonomiske sektorer. Fra og med Rom-traktaten i 1957 begrænsede den europæiske konstruktion sig til dette økonomiske mål, samtidig med at man udvidede antallet af såvel medlemmer - fra seks til femten - som af befojelser.

Den første store og gennemgribende reform af oprettelsestraktaterne, Den Europæiske Fælles Akt, indebar et stort fremskridt for den økonomiske integration med indførelsen af det indre marked, som var første trin i det projekt for økonomisk konvergens, der resulterede i satsningen af euroen i maj 1998. Økonomiens dominans var baggrunden for den velkendte definition af Det Europæiske Fællesskab som "økonomisk kæmpe - politisk dværg".

Med Berlin-murens fald i 1989 og den sovjetiske indflydelsessfæres efterfølgende opløsning skete der en væsentlig ændring i karakteren af den europæiske integrationsproces. Disse politiske begivenheder var af skelsættende karakter og krævede et lige så vidtrækkende politisk svar. Denne udfordring til den europæiske integrationspolitik i begyndelsen af 1990'erne resulterede i, at der ved det ekstraordinære topmøde i Dublin i april 1990 blev indkaldt til to regeringskonferencer, hvoraf den ene allerede længe havde været planlagt og skulle dreje sig om udformningen af Den Økonomiske og Monetære Union, medens den anden var affødt af behovet for at tage de nye udfordringer op - og derfor nødvendigvis måtte være mindre velforberedt end den førstnævnte - nemlig konferencen om Den Politiske Union.

På trods af den økonomiske krise, der ramte vore økonomier i midten af 90'erne, og de komplicerede problemer i forbindelse med udskiftningen af de nationale valutaer med euroen - et initiativ uden fortilfælde i historien - kan det slås fast, at den økonomiske integrationsproces er fortsat, uden at de fastsatte frister er blevet overskredet.

Den noget prætentivt benævnte Politiske Union har derimod haft en mere omskiftelig tilværelse. Der kan efter ordførernes mening ikke herske nogen tvivl om, at den europæiske konstruktion er af politisk karakter og især har været det i sin seneste fase, i 90'erne. Men enhver præcis analyse af Den Politiske Union forudsætter, at den anskues i sit rette perspektiv. En vurdering af den seneste milepæl - Nice-traktaten - bør derfor indgå i en bredere overvejelse omkring Den Politiske Unions fremskridt. Dette fordi Nice-traktaten har sin oprindelse i Amsterdam-traktaten, som på sin side var forudset i Maastricht-traktaten.

Ved en nærmere undersøgelse af elementerne i Den Politiske Union må det nødvendigvis erkendes, at EU's beføjelser på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område før Maastricht-traktaten var yderst beskedne. Berlin-murens fald, den tyske genforening, krisen i det tidligere Jugoslavien og Golfkrigen var baggrunden for, at den såkaldte anden søjle blev indføjet i EU-traktaten, hvorved den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) for første gang blev en del af traktatgrundlaget. I Amsterdam-traktaten fortsatte EU's udenrigspolitik med at være et element i det mellemstatslige samarbejde, men fik ikke desto mindre et politisk rygstød i form af udnævnelsen af en højtstående repræsentant og etableringen af institutionelle mekanismer, som skulle øge dennes effektivitet.

Imidlertid kan hverken oprettelsen af nye embeder eller udformningen af institutionelle mekanismer erstatte den politiske vilje. Dette er det afgørende spørgsmål. For ikke så længe siden var de dengang ti EF-medlemmer ude af stand til at blive enige om teksten til en fælles fordømmelse af Sovjetunionens nedskydning af et sydkoreansk passagerfly. Dette ville være utænkeligt i dag, hvor der ikke blot er tilstrækkelig samhørighed mellem De Femten, men også den fornødne politiske vilje til at undgå sådanne uheldige episoder.

Det samme kan siges om de fremskridt, der er gjort på sikkerheds- og forsvarsområdet. Man behøver ikke gå længere tilbage end til fiaskoen for Det Europæiske Forsvarsfællesskab eller til debatten om den autonome atomstyrke og forholdet til NATO for at forstå, hvor stort et fremskridt indføjelser af Petersberg-opgaverne i Amsterdam-traktaten eller oprettelsen af en hurtig udrykningsstyrke under det franske formandskab i år 2000 udgør. Man bør derfor efter ordførernes opfattelse ikke nedvurdere de opnåede fremskridt, men anlægge et på en gang nytænkende og realistisk perspektiv på de forskellige temaer, der er relateret til anden søjle. Ingen kan med rimelighed forvente, at århundredgamle stater skal give afkald på at føre deres egen udenrigspolitik. Derimod både kan og bør man kræve, at de forhandler sig til rette om de spørgsmål, som de selv ønsker at behandle og løse i fællesskab, og at de tilvejebringer de nødvendige midler til opnåelse af disse mål - uden på noget tidspunkt at glemme, at opnåelsen af fred er det primære mål.

Et andet politisk element er EU-traktatens tredje søjle, senere omdøbt til "et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed", hvor der er gjort betydelige fremskridt. Efter at Maastricht-traktaten havde indføjet udviklingen af et snævert samarbejde på området retlige og indre anliggender blandt EU's mål, blev der med Amsterdam-traktaten foretaget en målrettet satsning i retning af øget integration ved at indarbejde dette område i EF-traktaten.

Dette satsning udmøntede sig hurtigt i konkrete skridt i form af en handlingsplan, der blev vedtaget i Wien i 1998, og som gik ud på at integrere Schengen-systemet i EU's retsorden, fremme den frie bevægelighed for personer, udvikle Europol samt bekæmpe menneskehandel og organiseret kriminalitet.

Med Det Europæiske Råds møde i Tampere i oktober 1999 nåede man endnu en milepæl i den stadig mere omfattende fællesskabsregulering af det retlige og politimæssige område, som, lige siden filosofen Jean Bodin udgav sine værker, har været en del af selve kernen i den statslige suverænitet, via forslag til fælles politikker på asyl- og indvandringsområdet samt oprettelse af et europæisk retsomsråde, hvor den såkaldte europæiske arrestordre skal være et nøgleelement i kampen mod terrorister og andre kriminelle.

Medens Maastricht-traktaten indebar en konstitutionel knæsettelse af politikken i EU, udgjorde Amsterdam-traktaten, som var forudset i artikel N i EU-traktaten, endnu et stort skridt fremad i denne proces.

Med Amsterdam-traktaten, der blev undertegnet den 1. oktober 1997, lykkedes det at udvide EU's kompetenceområde, indføre princippet om forstærket samarbejde og for første gang at få anerkendt de nationale parlamenters ret til at bidrage til arbejdet i EU-institutionerne via COSAC ("Konference for Organer med Ansvar for EF-anliggender").

Men tanken med Amsterdam-traktaten havde egentlig været at få afviklet et hængeparti, nemlig reformen af institutionerne. Det var en gammel sag. Den institutionelle treenighed bestående af Rådet, Kommissionen og Parlamentet havde i det store og hele ikke ændret sig siden Fællesskabernes oprettelse, dog med undtagelse af Europa-Parlamentets forandring fra andenklasses Forsamling til folkevalgt Parlament og fra høringsorgan til medlovgivende Parlament samt institutionaliseringen af Det Europæiske Råd som en instans, der ikke blot skulle sætte gang i den politiske debat, men også selv kunne træffe beslutninger.

Beslutningen om reformen af institutionerne, som første gang var blevet udsat i anledning af udvidelsen med Østrig, Sverige og Finland, blev uomgængelig, da udvidelsen med de øst- og centraleuropæiske lande kom på den europæiske dagsorden. Men stats- og regeringscheferne var ude af stand til at finde en løsning på de institutionelle spørgsmål, og hængepartiet forblev uafgjort. En minimalistisk løsning i form af protokollen om "institutionerne i perspektivet af en udvidelse af Den Europæiske Union", der blev knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union, foreskrev en revision opdelt i to etaper: i første omgang en ændring af Kommissionens størrelse og stemmewægtningen i Rådet forud for den første udvidelse, forudsat at denne holdt sig inden for en loft på fem medlemsstater, medens den anden etape bestod i, at der et år forud for den sjette udvidelse skulle foretages en tilbundsgående revision af institutionerne, uden at protokollen i øvrigt gav noget som helst fingerpeg om, hvad denne skulle bestå i.

Europa-Parlamentet afviste denne *two-step approach* i sin beslutning af 19. november 1997¹ om Amsterdam-traktaten, der var baseret på en betænkning af Mèndez de Vigo og Tsatsos, og gjorde sig i stedet til talsmand for en bredere vifte af reformer.

¹ EFT C 371 af 8.12.1997, s. 99.

Med de forskellige dokumenter om udvidelsen - Agenda 2000 - som blev fremlagt af Kommissionen under Jacques SanTERS formandskab, samt efterfølgerens Prodis forslag, der blev godkendt på topmødet i Helsinki og sigtede på at stille ansøgerlandene lige under forhandlingerne, blev kursen ændret i forhold til målene i den nævnte protokol.

Sideløbende med arbejdet på regeringskonferencen var et konvent bestående af repræsentanter for regeringscheferne, nationale og europæiske parlamentsmedlemmer samt Kommissionen i færd med at udarbejde et charter for de grundlæggende rettigheder i EU på grundlag af det mandat, som var givet på Det Europæiske Råds møder i Köln og Tampere. Charteret blev forelagt på topmødet i Biarritz i oktober 2000 og enstemmigt vedtaget. Dette charter, som opfylder et længe næret ønske i Europa-Parlamentet, og som bl.a. er nævnt i punkt 12 i beslutningen om Amsterdam-traktaten, er ikke blot et udtryk for det værdifællesskab, som EU udgør, men er også et klart vidnesbyrd om, at Den Politiske Union er styrket. Charteret blev højtideligt proklameret af Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen i fællesskab under topmødet i Nice.

Som udgangspunkt for en analyse af Nice-traktaten er Europa-Parlamentet bevidst om, at en demokratisk legitim integration forudsætter inddragelse af begge de niveauer, hvorpå borgerne er politisk repræsenteret, dvs. på såvel EU- som medlemsstatsniveauet. Det forhold, at det er direkte valgt af borgerne, legitimerer Europa-Parlamentet og giver det mandat til at udtale sig om de grundlæggende spørgsmål i den europæiske integration. Det har derfor været meget aktivt under forberedelsen og afholdelsen af regeringskonferencen¹.

Europa-Parlamentet har endvidere deltaget i selve møderne under regeringskonferencerne via de to repræsentanter, det selv havde valgt, Brok og Tsatsos.

Parlamentets formand, Nicole Fontaine, har spillet en særdeles aktiv rolle i forfægtelsen af Parlamentets synspunkter under hele regeringskonferencen.

Endelig har Parlamentets Udvalg om Konstitutionelle Anliggender under Giorgio Napolitanos formandskab fulgt arbejdet under konferencen på nærmeste hold.

Uden at ville foregribe den mere detaljerede analyse af rækkevidden af traktatændringerne i Nice, der følger nedenfor, ønsker vi her at indskyde nogle bemærkninger. Nice-traktaten udgør den - indtil nu - sidste milepæl i konkretiseringen af Den Politiske Union og er den logiske efterfølger til de to traktater, der blev vedtaget i 90'erne.

At modellen med traktatrevisioner gennem regeringskonferencer har udspillet sin rolle, er en kendsgerning, som end ikke dens stærkeste fortalere kan skjule. Europa-Parlamentet slog i sin

¹ Beslutning af 18. november 1999 om forberedelsen til den næste regeringskonference (betænkning af Dimitrakopoulos/Leinen), EFT C 189 af 7.7.2000.
Beslutning af 3. februar 2000 om indkaldelsen af regeringskonferencen (betænkning af Dimitrakopoulos/Leinen), EFT C 309 af 27.10.2000.
Beslutning af 13. april 2000 om Europa-Parlamentets forslag til regeringskonferencen (betænkning af Dimitrakopoulos/Leinen), EFT C 40 af 7.2.2001.
Beslutning af 25. oktober 2000 om konstitutionalisering af traktaterne (betænkning af Duhamel).
Beslutning af 25. oktober 2000 om tættere samarbejde (betænkning Gil Robles).

ofte citerede beslutning af 19. november 1997 fast, at en historisk epoke var tilendebragt, hvor den europæiske integrationsproces var sket skridt for skridt ved hjælp af de klassiske diplomatiske metoder (punkt 18), og foreslog i stedet (punkt 19 ff.) en ny model – som i realiteten var en variant af fællesskabsmodellen – for den næste traktatrevision. Regeringerne tog imidlertid hverken notits af vore advarsler eller af vore forslag og begrænsede sig til de klassiske mellemstatslige metoder i Nice.

Resultaterne har ikke levet op til vore forventninger, og, som om det ikke var nok, har RK 2000 i offentligheden efterladt et indtryk af nogle regeringsrepræsentanter, som i ti lange måneder lukkede sig utilnærmeligt inde, uden at have føling med borgernes krav og frem for alt uden at inddrage europæerne i de spørgsmål, man diskuterede, og i de beslutninger, man vedtog. Europa-Parlamentet står ikke alene med denne vurdering. Det forhold, at den mellemstatslige metode ikke længere er tjenlig, anerkendes implicit i den erklæring om Unionens fremtid, der er knyttet som bilag til Nice-traktaten. Det fremgår heraf, at regeringerne er bevidste om denne metodes begrænsninger og vil søge at finde frem til andre løsninger med henblik på RK 2004.

Det er ordførernes opfattelse, at Maastricht-, Amsterdam- og Nice-traktaterne tilsammen kan siges at udgøre opskriften – en upræcis og mangelfuld, men dog stadig gyldig opskrift – på en Politisk Union baseret på fællesskabsmetoden. Erklæring nr. IV til Nice-traktaten - som vil blive behandlet senere - synes imidlertid at lægge op til vidtgående ændringer. Uanset om dette er en korrekt fortolkning eller ej, vil såvel den revolution, som udskiftningen af vore nationale valutaer med en fælles mønt indebærer, som den store udfordring, der ligger i at skulle give plads til Malta, Cypern og de central- og østeuropæiske lande inden for den nærmeste fremtid kræve, at der afholdes en konstitutionel debat om Europa, som europæerne skal deltage, med henblik på at opnå en mere demokratisk, effektiv og åben union.

ANALYSE AF NICE-TRAKTATEN

Regeringskonferencens mandat

Spørgsmålet om anvendelsesområdet for den nye traktat eller, sagt på en anden måde, de områder, som denne kunne beskæftige sig med, var omdiskuteret allerede før regeringskonferencens begyndelse.

Indkaldelsen af regeringskonferencen skyldtes, at arbejdet med forberedelserne til udvidelsen af EU, som havde udmøntet sig i Amsterdam-traktaten, ikke var gjort færdigt. Som nævnt ovenfor var det på baggrund af den manglende enighed i Amsterdam, at stats- og regeringscheferne aftalte at mødes igen i to omgange, som det fremgår af protokollen om institutionerne.

Med de beslutninger, som stats- og regeringscheferne tog i Helsinki, åbnede man for forhandlinger med 13 ansøgerlande, samtidig med at det blev gjort muligt at indlede faktiske forhandlinger med næsten dem alle. Antallet af lande, som der forhandles med, steg derved til 12, uden at der blev fastlagt nogen anden prioriteringsorden end fremskridtene i de respektive landes egne forberedelser til tiltrædelsen. Disse beslutninger gjorde de to etaper, der var forudset i protokollen, forældede, hvilket da også afspejledes i mandatet for

regeringskonferencen, hvor man – ganske vist lidt tvetydigt – satte spørgsmålet om en global revision på dagsordenen ved at nævne ”yderligere nødvendige traktatændringer, i det omfang de vedrører de europæiske institutioner [...] og opstår som led i gennemførelsen af Amsterdam-traktaten”, ligesom døren blev åbnet for en ”eventuelt” udvidet anvendelse af afstemninger med kvalificeret flertal. Det Europæiske Råd gav samtidig det portugisiske formandskab mandat til at foreslå yderligere punkter til dagsordenen.

Europa-Parlamentet gik for sin del i de tidligere nævnte beslutninger af 18. november 1999 og 3. februar 2000 ind for, at dagsordenen for regeringskonferencen skulle omfatte en global institutionel reform. Konferencen burde foretage en så dybtgående reform af traktaterne, at man fik løst de to uomgængelige og indbyrdes forbundne opgaver, som havde henstået siden Amsterdam, nemlig demokratiseringen af institutionerne og forbedringen af deres effektivitet med henblik på udvidelsen. Kommissionen lå på samme linje i sin rapport af 26. januar 2000.

Ved regeringskonferencens start lagde det portugisiske formandskab – i overensstemmelse med det tilsagn, det havde givet Parlamentet – en række forslag på bordet, som gik videre end det tvetydige mandat fra Helsinki. Men til trods for den indsats, der blev gjort af visse medlemsstater, viste flertallet af dem sig at være lidet modtagelige over for tanken om øget anvendelse af kvalificeret flertal og direkte fjendtlige over for en udvidelse af dagsordenen for konferencen.

Lige fra det første øjeblik stod det klart, at den afgørende faktor i en hvilken som helst aftale ville være reglerne for kvalificerede flertalsafgørelser i Rådet, og at alle de øvrige spørgsmål ville være afhængige af, om der blev opnået enighed på dette område, og hvad enigheden i bekræftende fald gik ud på. En for bred dagsorden, hævdede dens modstandere, indebar en risiko for, at man ikke nåede til enighed om dette spørgsmål inden for den fastsatte frist for konferencens afslutning, hvorved selve tidsplanen for tiltrædelserne ville blive bragt i fare. Paradoksalt nok kan man i lyset af, hvad der skete på topmødet i Nice, konstatere, at stemmeafgivningen i Rådet var det mindst gennemarbejdede af alle de emner, konferencen havde beskæftiget sig med i de foregående 10 måneder.

At gå ind i en drøftelse af afstemningsreglerne i Rådet set i relation til Kommissionens sammensætning og, i mindre grad, Parlamentets ditto, var ensbetydende med at tage spørgsmålet om de enkelte medlemsstaters relative vægt og mulighed for at øve indflydelse op til fornyet overvejelse, et spørgsmål som ingen regeringskonference havde vovet at angribe så resolut siden Rom-traktaterne.

Under disse omstændigheder, hvor de vanskeligheder, der er indbygget i den mellemstatslige metode til traktatreformer, blev forværret af den ekstremt komplicerede karakter af den opgave, der skulle løses, kom debatten ikke til at dreje sig om, hvilke institutionelle mekanismer, der kunne garantere for et demokratisk og effektivt EU med 27 medlemsstater, men om et helt andet spørgsmål: ”hvad skal der ændres, for at hver enkelt af de 15 medlemsstater kan acceptere udvidelsen?”

På topmødet i Feira blev dagsordenen for konferencen endeligt fastlagt på grundlag af det portugisiske formandskabs rapport, der på korrekt vis afspejlede forhandlingernes daværende stade. Ud over de to uomgængelige spørgsmål, der var forudset i protokollen om institutionerne - stemmewægtningen i Rådet og Kommissionens størrelse - og spørgsmålet om

udvidet anvendelse af kvalificeret afstemning, der var blevet tilføjet i Helsinki, kom dagsordenen til at omfatte spørgsmålet om en reform af alle EU's institutioner og organer, forstærket samarbejde og omarbejdning af artikel 7 vedrørende respekten for de grundlæggende rettigheder i EU.

I. Den institutionelle reform

Afstemning med kvalificeret flertal i Rådet

Drøftelsen af dette tema på RK startede ikke fra bunden. Man havde i Amsterdam indgået en principaftale, som optræder i protokollen om institutionerne, og som alle medlemsstaterne have erklæret sig villige til at respektere: det nye system skulle give de store medlemsstater kompensation for tabet af den ene kommissær. Derudover stod det åbent, hvordan systemet konkret skulle se ud, hvad enten det drejede om dobbelt flertal eller stemmевægtning.

Lad os erindre, at ethvert vægtningsystem har to implicitte elementer, dels det antal af stater, som repræsenterer det minimum af stemmer, der kræves for at vedtage en beslutning, dels den procentuelle befolkningsandel, disse stater repræsenterer. Desuden er et vægtningsystem i virkeligheden en form for "korrigeret" dobbelt flertal, eftersom vægtningen, selv under hensyntagen til befolkningstallet, ikke modsvarer til befolkningens relative størrelse, men lægger størst vægt på elementet "stater".

I det nuværende system (EF-traktatens artikel 205) betyder de 62 stemmer, der kræves for at træffe afgørelse med kvalificeret flertal (idet det erindres, at hver stat har én stemme ved afstemninger, der kræver enstemmighed), at den pågældende foranstaltning skal støttes af mindst 8 stater, der repræsenterer 58% af EU's befolkning. Omvendt giver systemet imidlertid også mulighed for at danne blokerende mindretal, således at 26 stemmer kan forhindre, at en beslutning vedtages, svarende til 3 store stater (der repræsenterer 42-52% af befolkningen) eller 7 små stater (der repræsenterer knap 12,3% af befolkningen).

Forestiller man sig det nuværende system anvendt i et EU med 27 medlemsstater, skulle der mindst 14 lande med en befolkningsandel på omkring 50% til for at vedtage en beslutning. Beslutningen ville kunne blokeres af 4 store stater eller af 13 små, som blot ville repræsentere 10% af EU's befolkning. Den væsentligste forskel mellem de to situationer er den demografiske faktor hvad angår såvel vedtagelsen af beslutninger som blokerende mindretal. Dette skyldes, at hovedparten af ansøgerlandene er relativt små.

Som følge heraf ville de store landes relative stilling blive svækket. Dette ville være i strid med den i protokollen omhandlede kompensation for tabet af den ene kommissær. Denne problematik var årsagen til, at de store stater stod så stejlt på deres holdning under traktatforhandlingerne, at visse kommentatorer har talt om et "lilleput-kompleks", forstået som de store staters angst for at blive løbet over ende af en horde af småstater.

Parlamentet og Kommissionen gik ind for et system med dobbelt "simpelt" flertal, hvorved en beslutning var at betragte som vedtaget, når et flertal af stater, der repræsenterede et befolkningsflertal, stemte for. Som det allerede er fremgået, ville dette forslag give næsten samme resultat som det nuværende system overført på et EU med 27 medlemsstater og havde

ringe chancer for at blive vedtaget, eftersom det jo netop var utilfredsheden med en sådan situation, der gav startskuddet til en reform. Dette system adskiller - og udmærker - sig i forhold til et system med vægtning først og fremmest ved at være enklere, mere gennemsigtigt og lettere at forstå.

Da Europa-Parlamentet fremkom med sit forslag – i beslutningen af 13. april 2000 – tog det udgangspunkt i princippet om EU's dobbelte legitimitet. Definitionen af kvalificeret flertal i Rådet som et flertal af stater, der repræsenterer et flertal af befolkningen, var dels en afspejling af karakteren af den institution, der repræsenterer staterne, dels en konstatering af, at eftersom Rådet er den dominerende instans i den nuværende beslutningstagning, er der behov for en justering, der tager hensyn til befolkningstallet. Herved skabes der ligevægt mellem rettighederne for de stater, der udgør Unionen, og de demokratiske krav. Denne definition skulle imidlertid suppleres med det forslag, der vedrørte Parlamentet selv, og som gik ud på at forbedre dets repræsentativitet, som det sig hør og bør for en institution, der repræsenterer Unionens folk. Udvidelsen af den fælles beslutningstagning og af Parlamentets beføjelser generelt (som også blev krævet i den nævnte beslutning), ville skabe større balance mellem de to grene af lovgivningsmyndigheden i EU og samtidig konsolidere systemet med et Råd, hvor staternes legitimitet er i højsædet, og et Parlament, der primært besidder den folkelige legitimitet.

Regeringskonferencen berørte i de ti måneder, den eksisterede, knap nok det konkrete spørgsmål om fremtidens stemmetal i Rådet. Det er endog tænkeligt, at man bevidst ønskede at overlade løsningen på dette spørgsmål – og dermed også spørgsmålet om Kommissionens størrelse og Parlamentets sammensætning - til stats- og regeringscheferne, hvilket da også skete.

Debatten drejede sig om de overordnede retningslinjer for systemet. Det stod således lige fra begyndelsen klart, at næsten samtlige små stater foretrak et system med dobbelt flertal, der garanterede, at ingen beslutning kunne vedtages, hvis den ikke havde støtte fra et flertal af stater. De store stater ønskede en omvægtning til deres fordel, også selv om det betød, at en beslutning kunne vedtages af et mindretal af stater. Der var dog hele tiden konsensus om, at den demografiske vægtning skulle være den samme som hidtil (58%, selv om det historisk aldrig er forekommet, at en beslutning er truffet med mindre end 62% af EU-befolkningen bag sig). I perioden op til topmødet i Nice var der helt klart størst opbakning til systemet med dobbelt flertal (et flertal af stater og ca. 60% af befolkningen).

Ud over de generelle retningslinjer for systemet for så vidt angik stater og befolkninger, og hvad angik de enkelte staters mulighed for at øve indflydelse på helheden, var der en anden faktor, som spillede en afgørende rolle for valget af system, nemlig de forskellige landegruppers relative vægt. Det nuværende vægtningsystem ligestiller lande med meget forskellig demografisk vægt. En ændring af disse balanceforhold, som har stor betydning for magtfordelingens synlighed, viste sig under regeringskonferencen at være ekstremt vanskelig, hvilket da også i stort omfang blev bestemmende for den valgte løsning. Dette forhold er f.eks. den eneste mulige forklaring på det paradoks, at Frankrig gik ind for en vægtning, der reducerede landets relative vægt. Således vil 29 franske stemmer i et EU med 27 medlemmer repræsentere 8,40% af de samlede stemmer, medens landet i et system med dobbelt flertal med de samme parametre som dem, der vedtoges i Nice (flertal af stater og 62% af befolkningen) vil kunne gøre sine 12,31% af befolkningen gældende. Frankrig var naturligvis

ikke det eneste land med betænkeligheder på dette område.

En korrekt analyse af de beslutninger, der blev truffet i Nice, kan kun foretages med en vis distance. Det er nødvendigt at sondre mellem på den ene side de udtalelser, der fremkom under drøftelserne og som i enhver anden magtkamp havde en nationalistisk og lidet helhedsorienteret drejning, og på den anden side det konkrete resultat af forhandlingerne. Efter ordførernes opfattelse er det afstemningssystem, der blev valgt i Nice, resultatet af bestræbelserne for på den ene side at tilfredsstille hver enkelt medlemsstat og på den anden side nå frem til et acceptabelt kompromis, som per definition udmærker sig ved at være frugten af konsensus.

Protokollen om udvidelsen af Den Europæiske Union ændrer i sin artikel 3, med virkning fra den 1. januar 2005, EF-traktatens artikel 205 og indfører et nyt system for afstemninger med kvalificeret flertal i Rådet for de *nuværende 15 medlemsstater*. Fordelingen af vægtede stemmer ændres til fordel for de 5 største stater inden for en bredere vifte, der spænder fra Luxembourgs 4 stemmer til Spaniens 27 og Tysklands, Frankrigs, Storbritanniens og Italiens 29 stemmer. De hidtidige landegrupper med samme stemmetal opretholdes, dog får Nederlandene 13 stemmer mod Grækenlands, Belgiens og Portugals 12.

Det bestemmes i protokollen, at *der træffes afgørelse* med mindst 169 stemmer (71,30% mod de nuværende 71,26%) af de i alt 237 stemmer. 169 stemmer svarer til et flertal af stater (8 som i det nuværende system) og mindst 60% af befolkningen (på nuværende tidspunkt kan der træffes afgørelse med et befolkningsgrundlag på 58,15%). Protokollen tilføjer yderligere to elementer: kravet om, at en afgørelse skal træffes af mindst et flertal af medlemsstater, hvilket i EU15 er totalt overflødigt, da 169 stemmer i sig selv forudsætter støtte fra mindst 8 medlemsstater, samt en bestemmelse om ikke-automatisk kontrol af befolkningsgrundlaget, hvorved en medlemsstat kan kræve en kontrol af, om et konkret afstemningsresultat rent faktisk repræsenterer mindst 62% af befolkningen. Denne bestemmelse er i realiteten en mekanisme, som skal gøre det lettere for Tyskland at blokere for en beslutning. Det er Tysklands kompensation for at have accepteret samme stemmetal som Frankrig, Det Forenede Kongerige og Italien, selv om det har ca. 20 millioner flere indbyggere.

Det nye system gør det vanskeligere at blokere for beslutninger i EU i relation til befolkningsunderlaget: på nuværende tidspunkt kan 7 medlemsstater, der repræsenterer mindst 12,3% af befolkningen (og tilsammen kan mønstre 26 stemmer) blokere for en beslutning, medens det med det nye system vil kræve 8 stater, som repræsenterer mindst 13,79% af befolkningen, at samle de nødvendige 69 stemmer.

Med hensyn til det minimumsantal af stater, som kan blokere for en beslutning, forbliver situationen uændret, idet 3 stater (ganske vist ikke de samme) kan blokere i begge systemer: i dag kan 3 store stater (inklusive Spanien) blokere for en beslutning, medens det i det nye system kan klares af to store og en mellemstor (såsom Portugal), og hvis en af staterne er Tyskland, kan en blokering - takket være bestemmelsen om kontrol af befolkningsunderlaget - opnås sammen med en anden stor stat og en hvilken som helst tredje stat med undtagelse af Luxembourg.

En analyse af den aftale, der blev indgået i Nice, fører frem til den konklusion, at det nye afstemningssystem, til trods for den komplicerede måde, det præsenteres på, grundlæggende

svarer til det nuværende, dog er der foretaget en omvægtning til fordel til de 5 største stater, og de to faktorer, som indtil nu har været implicite – stater og befolkninger – gøres eksplicite.

I to erklæringer til traktatudkastet fremskrives *udviklingen i afstemningssystemet* i løbet af udvidelsesprocessen frem til en antal på 27 stater. Såvel erklæringen om udvidelsen som erklæringen om tærsklen for kvalificeret flertal og stemmeantallet i det blokerende mindretal er til syvende og sidst blot et politisk tilsagn, dvs. de udtrykker den fælles holdning, som De Femten har forpligtet sig til at indtage under tiltrædelsesforhandlingerne. Hovedelementerne i denne tilpasningsproces er følgende:

- Forudgående tildeling af stemmevægte til de respektive nye stater
- Den margin, inden for hvilken tærsklen for beslutningstagning skal holdes, og som spænder fra en procent, der er lavere end den nuværende, 71, 26%, til et maksimum på 73,4%
- Det endelige resultat af systemet i en union med 27 medlemsstater.

Desuden kan de to mekanismer, der er fastlagt i protokollen om udvidelse – mindsteantallet af stater og bestemmelsen om kontrol af befolkningsunderlaget – fungere som beskyttelsesklausuler under hele processen. Endelig vil systemet skulle tilpasses ved hver ny tiltrædelse inden for de grænser, der er fastlagt i protokollen og de to erklæringer.

I en *union med 27 medlemsstater* vil der (ifølge erklæringen om tærsklen for kvalificeret flertal og stemmeantallet i det blokerende mindretal) blive truffet afgørelse med mindst 255 stemmer (73,91%) af i alt 345.

Disse 255 stemmer vil kunne samles af 13 medlemsstater, hvilket vil sige, at med 27 medlemsstater træder den bestemmelse i kraft, som kræver, at afgørelsen skal træffes af et flertal af stater. Dette indebærer, at der selv med 255 stemmer skal skaffes støtte fra en yderligere medlemsstat, og at 14 medlemsstater vil kunne udgøre et blokerende mindretal, selv om de måske kun repræsenterer 11,62% af befolkningen.

De 255 stemmer svarer endvidere til mindst 58,39% af befolkningen, hvilket kan korrigeres med bestemmelsen om kontrol af befolkningsunderlaget, der vil fungere på samme måde som i et EU med 15 medlemsstater.

Konkluderende kan parametrene for systemet siges at svare meget til de nuværende. At tærsklen på 73,91% af stemmerne er højere end den nuværende på 71,26% er mindre vigtigt, eftersom den refererer til en anden stemmefordeling. Det er ikke stemmerne i sig selv, der tæller, men de stater, der råder over dem. I den henseende vil det kræve et flertal af stater (14) at tage beslutninger, altså ligesom nu. Kravet til befolkningsunderlaget svarer også til det nuværende på 58,39%, og bestemmelsen om kontrol heraf ændrer som nævnt kun situationen for Tysklands vedkommende.

Efter ordførernes opfattelse ville den af Europa-Parlamentet støttede model have fremmet beslutningstagningen. Den løsning, som i sidste instans blev indskrevet i traktaten, er resultatet af den konsensus, som kravet om enstemmighed ved enhver traktatændring forudsætter. Denne konsensus har banet vejen for udvidelsen, medens kun tiden kan vise, om

systemet er effektivt eller det modsatte.

Kommissionen

Europa-Parlamentet har i alle sine beslutninger forsvaret Kommissionens rolle som drivkraft i den europæiske integration og især dens nøglerolle i udøvelsen af EU's normgivende beføjelser via sit monopol på retten til at tage lovgivningsmæssige initiativer og stille forslag. Dette er baggrunden for Europa-Parlamentets interesse for, hvordan regeringskonferencen behandlede Kommissionen i almindelighed og dens sammensætning i særdeleshed.

Spørgsmålet om Kommissionens sammensætning var under hele konferencen præget af de samme vanskeligheder som spørgsmålet om kvalificerede flertalsafgørelser i Rådet. Det blev lige fra begyndelsen klart, at hovedparten af medlemsstaterne totalt afviste tanken om at undvære deres kommissær, også selv om det indlysende nok kun ville være midlertidigt. Argumenterne om effektivitet og kollegialitet, som blev fremført af fortalere for nødvendigheden af at begrænse antallet af kommissærer, blev mødt med argumenter om nødvendigheden af at gøre EU synligt og legitimere Kommissionen over for borgerne. Også med hensyn til udvidelserne lagde mange vægt på, at de nye medlemsstater straks skulle have en kommissær som forudsætning for en vellykket integration.

Hverken Parlamentet eller Kommissionen tog klar stilling til fordel for det ene eller det andet spørgsmål - af indlysende grunde. Debatten om antallet af kommissærer var uløseligt forbundet med stemmевægtningen i Rådet, og ethvert kompromis måtte omfatte begge spørgsmål. Som følge af deres status som ikke-forhandlere under regeringskonferencen havde Kommissionen og – i endnu mindre grad - Parlamentet ingen mulighed for at udforme en ”kompromispakke”. Dog insisterede både Parlamentet og Kommissionen på, at det hastede med at styrke kommissionsformandens rolle og foretage en intern reorganisering i tilfælde af, at man valgte en Kommission sammensat af en statsborger fra hver medlemsstat.

Protokollen om udvidelsen ændrer artikel 213 i to omgange:

- efter den første ændring, som træder i kraft den 1. januar 2005, vil hver medlemsstat have ét medlem af Kommissionen
- efter den anden ændring, som træder i kraft, når EU har 27 medlemsstater (efter undertegnelsen af den sidste tiltrædelsestraktat), fastsætter Rådet med enstemmighed antallet af medlemmer af Kommissionen, som skal være lavere end antallet af medlemsstater, samt de nærmere regler for en ordning med ligelig rotation. Det tilføjes i protokollen, at rotationen skal foregå på en sådan måde, at ingen medlemsstat må undvære en kommissær i mere end én mandatperiode ad gangen, og at de skiftende kollegier skal afspejle den demografiske og geografiske spredning i EU på tilfredsstillende vis.

Selv hvis gennemførelsen af disse bestemmelser kommer til at trække ud, hvilket mange i øvrigt vil finde passende, navnlig fordi det vil være den bedste metode til at sikre, at alle nye medlemsstater får en kommissær fra tiltrædelsesøjeblikket, sådan som protokollen giver dem ret til, kan der ikke herske tvivl om, at det er lykkedes konferencen at få afgjort et af de vanskeligste spørgsmål af alle dem, den behandlede.

Men endnu vigtigere end spørgsmålet om sammensætningen er de øvrige traktatændringer vedrørende udnævnelsen af Kommissionens formand og øvrige medlemmer samt styrkelsen

af formandens rolle.

Det forhold, at formanden fremover skal indstilles af Rådet, forsamlet på stats- og regeringschefniveau, med kvalificeret flertal, vil ikke alene gøre valget mere rationelt på grund af den manglende mulighed for at nedlægge veto, men også øge relevansen af Parlamentets godkendelse. Det samme kan siges om indstillingen af kommissærer og den afsluttende afstemning om indsættelsen af Kommissionen som kollegium.

Lige så signifikant er den styrkelse af formandens rolle, som Parlamentet længe har insisteret på. Formanden:

- træffer afgørelse om Kommissionen interne organisation
- kan ændre fordelingen af kommissærernes ansvarsområder i løbet af en mandatperiode
- udnævner næstformændene efter kollegiets godkendelse
- kan med kollegiets støtte anmode en kommissær om at træde tilbage.

Efter Nice er Kommissionens rolle som overnational og uafhængig institution kort sagt blevet styrket, og man har undgået faren for at gøre Kommissionen til et rent sekretariat for Rådet, som nogle forslag lagde op til. Når den nye traktat er trådt i kraft, vil Kommissionen efter vor opfattelse være bedre i stand til at definere Fællesskabets interesse på ansvarlig og upartisk vis.

Europa-Parlamentets sammensætning

Parlamentet er på nuværende tidspunkt sammensat efter et regressivt proportionalsystem. Parlamentet gik i sin beslutning af 13. april ind for en mandatfordeling, der i højere grad afspejlede staternes befolkningstal. Selv om fordelingen af mandater mellem de enkelte stater som allerede nævnt i forbindelse med Rådet er resultatet af den opnåede konsensus og ikke skal debatteres her, er der en påfaldende mangel på logisk forklaring – den være sig regressiv eller progressiv – på det forhold, at stater som Tjekkiet og Ungarn er tildelt færre mandater end andre stater med et tilsvarende indbyggertal. Dette problem må løses under forhandlingerne om tiltrædelsestraktaterne, idet erklæringen om udvidelsen, der indeholder tallene for mandatfordelingen i EU27, kun har karakter af et politisk tilsagn.

For så vidt angår udvidelsesprocessen er tilpasningen af Parlamentets sammensætning til de successive tiltrædelser et kompliceret spørgsmål, som sandsynligvis er forbundet med en vis usikkerhed og desuden ikke risikofrit. Protokollen om udvidelsen, der ændrer EF-traktatens artikel 190 med virkning fra den 1. januar 2004, således at den bliver gældende for valgperioden 2004-2009, fastlægger antallet af medlemmer, der skal vælges i hver medlemsstat, men bestemmer samtidig, at såfremt antallet af medlemmer er på under 732, forhøjes antallet af pladser til hver enkelt medlemsstat forholdsmæssigt, dog med den begrænsning, at ingen medlemsstat kan få flere pladser end dem, der tilkommer den i den nuværende valgperiode 1999-2004. Dette betyder, at hvis der ikke undertegnes nogen tiltrædelsestraktat inden den 1. januar 2004, vil antallet af medlemmer pr. stat forblive det samme som nu.

Hvis tiltrædelserne finder sted i løbet af en valgperiode, vil de nye medlemsstater blive tildelt de pladser, der tilkommer dem ifølge erklæringen om udvidelse, og de vil være omfattet af den samme forholdsmæssige forhøjelse som de øvrige medlemsstater. Grænsen på 732 kan

overskrides midlertidigt indtil den pågældende valgperiodes ophør (hvilket Parlamentet har accepteret i sin beslutning af 30. november 2000). Dette betyder, at hvis der kun sker få eller ingen tiltrædelser inden 2004, og hvis der til gengæld sker mange tiltrædelser mellem 2004 og 2009, kan overskridelsen af grænsen på 732 blive ganske betragtelig, med alle de deraf følgende problemer.

Det bliver Rådet, som skal træffe afgørelse om det konkrete antal medlemmer pr. land i hver valgperiode. Da protokollen - overraskende nok - ikke nævner noget herom, må det formodes, at Rådet vil træffe afgørelse med simpelt flertal.

Med det system, der indføres med Nice-traktaten, vil man på forhånd hverken kunne beregne antallet af medlemmer pr. medlemsstat eller det samlede antal medlemmer helt frem til den første valgperiode efter tiltrædelsen af den sidste af de 12 stater, der føres forhandlinger med. Det er meget tænkeligt, at det skema, der figurerer i erklæringen, først vil finde anvendelse fra 2014.

Selv om det er vanskeligt at finde noget som helst "konstitutionelt" kriterium, der kunne danne grundlag for systemet med kvalificeret flertal i Rådet, er det endnu sværere at gætte, hvilken logik der skjuler sig bag Europa-Parlamentets sammensætning. Efter ordførernes opfattelse har sidstnævnte i realiteten tjent som "modvægt" til afgørelsen om stemmевægtningen. Det er formentlig af samme grund, at man har forhøjet det i Amsterdam fastsatte loft over antallet af medlemmer, således at det fremover vil være 732.

Domstolen og Retten i Første Instans

Reformen af Domstolen er en af de indiskutable succeser i Nice-traktaten. Formålet med reformen var at smidiggøre forvaltningen af fællesskabsretten og samtidig bevare dennes enhed.

Reformen berører såvel Domstolen som Retten i Første Instans. Det kan endog hævdes, at reformen først og fremmest drejer sig om sidstnævnte.

Domstolen skal fremover bestå af en dommer fra hver medlemsstat, hvilket i realiteten blot er en stadfæstelse af den situation, der er implicit i den nuværende traktat. Den store nyhed er, at Domstolen fremover ikke blot kan sættes af samtlige dommere (plenum), men også af en udvidet afdeling, som defineres nærmere i statutten, der er vedføjet traktaten.

Retten i første Instans skal ligeledes bestå af en dommer fra hver medlemsstat. De to store nyskabelser for denne ret er muligheden for at oprette specialiserede afdelinger samt den væsentlige forøgelse af dens beføjelser med henblik på at aflaste Domstolen. Retten vil udover sager om prøvelse af retsakters lovlighed, passivitetssøgsmål, sager vedrørende Fællesskabets kontraktansvar og tvister mellem Fællesskabet og dets ansatte også have kompetence til at afgøre visse præjudicielle spørgsmål. Endelig vil den have kompetence til at træffe afgørelse om klager, der indbringes vedrørende afgørelser truffet af de specialiserede retsafdelinger. Disse afgørelser kan undtagelsesvis underkastes fornyet prøvelse ved Domstolen, hvis der er alvorlig risiko for enheden eller sammenhængen i fællesskabsretten.

Den store nyhed for Parlamentets vedkommende er, at traktaten nu anerkender dets aktive søgsmålskompetence på lige fod med medlemsstaterne, Rådet og Kommissionen for så vidt angår klager med henblik på at få prøvet lovligheden af retsakter vedtaget af fællesskabsinstitutioner. Det kan endvidere bede Domstolen om at udtale sig om en påtænkt international aftales forenelighed med bestemmelserne i traktaterne (artikel 300, stk. 6).

Der er et tankevækkende aspekt ved denne reform, som i hovedtrækkene opfylder Europa-Parlamentets ønsker: da Kommissionens medlemmer og formand fremover skal indstilles og udnævnes af Rådet med kvalificeret flertal, vil de to domstole fra Nice-traktatens ikrafttræden være de eneste fællesskabsinstitutioner, hvis medlemmer udnævnes ved fælles aftale mellem medlemsstaternes regeringer. Dog skal dommerne i de specialiserede retsafdelinger udnævnes af Rådet, ganske vist med enstemmighed.

Revisionsretten

De vigtigste af de ændringer, der optræder i traktatudkastet vedrører følgende:

- Sættelsen af Retten – Retten skal fremover bestå af en statsborger fra hver medlemsstat. Der er på nuværende 15, så i praksis vil der ikke ske nogen ændringer. Parlamentet anmodede ganske vist i sin beslutning af 13. april 2000 om, at medlemsantallet blev gjort fast, men præciserede ikke, hvad dette tal så skulle være.
- Proceduren for udnævnelse af medlemmerne: Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.
- Retten bemyndiges til at oprette specialiserede afdelinger.
- Retten fastsætter selv sin dagsorden, som skal godkendes af Rådet med kvalificeret flertal.
- Erklæringen om regnskabernes rigtighed kan suppleres med specifikke vurderinger for hvert enkelt af Fællesskabets større aktivitetsområder.

Disse ændringer indebærer en styrkelse af Rettens stilling. Samtidig anmodes Retten og de nationale kontrolinstitutioner i en erklæring knyttet til traktaten om at forbedre deres samarbejde, og Rettens formand bemyndiges til med henblik herpå at nedsætte et kontaktudvalg med formændene for de nationale kontrolinstitutioner, hvilket ligger meget på linje med det, Parlamentet anmodede om i ovennævnte beslutning, nemlig en styrkelse af Rettens kontrolbeføjelser over de nationale og regionale myndigheder.

Det bør i denne sammenhæng nævnes, at det af Parlamentet støttede forslag fra Kommissionen om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed som et selvstændigt organ, der skulle varetage retsforfølgningen af svig mod EU's finansielle interesser over for de nationale myndigheder, ikke har vundet nogen form for indpas i den nye traktat.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det af Parlamentet støttede forslag fra Kommissionen om at udvide ØSU med repræsentanter for civilsamfundet er - i en mindre ambitiøs form - kommet med i den endelige affattelse af EF-traktatens artikel 257, hvori det bestemmes, at udvalget skal bestå af repræsentanter for de

forskellige økonomiske og sociale grupper i det organiserede civile samfund. Blandt de forskellige grupper i denne artikel nævnes nu også forbrugerne.

Med henblik på udvidelsen er det maksimale antal ØSU-medlemmer forhøjet til 350, hvilket betyder, at det nuværende antal medlemmer pr. medlemsstat i EU15 forbliver uændret. Opretholdelsen af antallet af ØSU-medlemmer er bestemt af nødvendigheden af at fastholde antallet af medlemmer af Regionsudvalget, hvis sammensætning er langt mere problematisk. Proceduren for udnævnelse af medlemmer ændres, således at dette spørgsmål fremover afgøres af Rådet med kvalificeret flertal.

Regionsudvalget

For dette udvalgs vedkommende er ændringerne i traktatudkastet mere væsentlige.

For det første skal dets medlemmer for eftertiden enten være valgt til en regional eller lokal myndighed eller være politisk ansvarlige over for en valgt forsamling. Dette har været et ofte fremført krav fra Parlamentets side. Dette nye krav i artikel 263 suppleres med en bestemmelse om, at ethvert medlem af Regionsudvalget vil blive udskiftet, så snart den pågældende valgmandat ophører.

Antallet af repræsentanter pr. medlemsstat er ikke ændret, medens det samlede antal efter udvidelserne er forhøjet til maksimalt 350. Dette skyldes nødvendigheden af at bevare repræsentationen af de forfatningsmæssigt anerkendte regioner i stater med en føderal eller stærkt regionaliseret opbygning. Det må erindres, at Parlamentet af samme grund i den nævnte beslutning fra april 2000 gik ind for bevarelse af det nuværende antal medlemmer.

For eftertiden vil Rådet fastlægge listen over medlemmer af Regionsudvalget med kvalificeret flertal.

Det skal her bemærkes, at afgørelserne med kvalificeret flertal om udnævnelserne til Revisionsretten, ØSU og Regionsudvalget under alle omstændigheder skal træffes i overensstemmelse med de enkelte medlemsstats forslag. Denne præcision i de pågældende artikler i traktaten giver anledning til en vis forvirring og rejser spørgsmålet om, hvor effektivt dette kvalificerede flertal egentlig er.

II. Udvidet anvendelse af kvalificeret flertal

Belgien, Italien og Frankrig gav i en erklæring knyttet til Amsterdam-traktaten udtryk for, at det var nødvendigt at styrke institutionerne og især udvide anvendelsen af kvalificerede flertalsafgørelser. Erklæringen var reelt et udtryk for de pågældende staters frustration over den utilstrækkelige reform af traktaterne, som var opnået ved den lejlighed. Også Europa-Parlamentet udtrykte i punkt 14 i sin beslutning af 19. november 1997 beklagelse over manglerne i Amsterdam-traktaten.

Temaet blev sat på dagsordenen for den seneste regeringskonference, først lidt tøvende og siden mere håndfast for til sidst at blive det spørgsmål som, i hvert fald rent statistisk, lagde

størst beslag på de personlige repræsentanternes arbejdstid under konferencen.

En udvidelse af antallet af medlemsstater til 27 betyder flere forskelligartede interesser og mere heterogene politiske kulturer, hvilket vil kunne paralisere beslutningstagningen på de områder, hvor Rådet skal træffe afgørelse med enstemmighed. Parlamentet og Kommissionen er ikke de eneste, der er bevidste om denne risiko. Talrige medlemsstater nærer de samme betænkeligheder, hvilket bevises af den interesse, der blev udvist, og den indsats, der blev gjort under regeringskonferencen for at lette iværksættelsen af mekanismen med forstærket samarbejde. En interesse, som voksede i takt med, at vanskelighederne med at opnå væsentlige fremskridt inden for kvalificerede flertalsafgørelser tårnede sig op. Nogle medlemsstater handlede, som om det forstærkede samarbejde kunne opveje en lovgivningsmæssig lammelse. Devisen var tilsyneladende, at hvis der ikke kan gøres fremskridt i integrationen af helheden, må man i det mindste lade de mest villige integrere sig.

Efter Parlamentets opfattelse skulle en udvidet anvendelse af kvalificeret flertal være led i en sideløbende rationalisering og demokratisering af beslutningstagningen i EU. Ud fra en fast overbevisning om, at det grundlæggende (og konsensusbaserede) princip om EU's dobbelte legitimitet også skal finde anvendelse på beslutningsprocedurerne, har Parlamentet argumenteret for, at afstemninger med kvalificeret flertal i kombination med fælles beslutningstagning med Parlamentet bør være hovedreglen i lovgivningssager. Herved forenes hensynet til effektiviteten i beslutningstagningen med hensynet til procedurernes demokratiske legitimitet. Kun i spørgsmål af konstitutionel karakter, defineret som spørgsmål, der kræver ratifikation fra de nationale parlamenters side, bør enstemmighedskravet fortsat finde anvendelse.

Reformen af institutionerne har således ikke været styret af overordnede principper, og man har ikke været mere heldig med behandlingen af beslutningsprocedurerne under regeringskonferencen - til trods for det portugisiske formandskabs bestræbelser for at rationalisere debatten via en vis klassifikation af traktatbestemmelserne. Disse bestræbelser bar ingen frugt, og konferencen forhandlede i stedet punkt for punkt den i sig selv ret begrænsede liste af retsgrundlag, som var til forhandling. Desuden var der gået for kort tid siden Amsterdam, og mange medlemsstater viste sig modvillige over for en genåbning af debatten. Eksempelvis havde det portugisiske formandskab i sin førnævnte klassifikation anbragt de retsgrundlag, der krævede enstemmighed i Rådet og fælles beslutningstagning med Parlamentet, under overskriften "institutionelle anomalier". Visse delegationer fremførte, at hvis de pågældende tilfælde skulle betragtes som anomalier, kunne problemet let løses ved at erstatte den fælles beslutningstagning med almindelig høring af Parlamentet.

Man kan også tænke på, at da sagen drejede sig om at fjerne samarbejdsproceduren fra de fire bestemmelser i EF-traktatens monetære afsnit, hvor den endnu fandt anvendelse, var der enstemmig tilslutning på konferencen til tanken om at erstatte den med simpel høring af Parlamentet. Det skulle blive ØKOFIN, som knap to uger før topmødet i Nice modsatte sig dette forslag, som det betegnede som et institutionelt tilbageskridt. Hvis "det kunne have været værre" var et gyldigt kriterium for en vurdering af traktatudkastet - hvad det efter ordførernes opfattelse på ingen måde er - ville samarbejdsprocedurens overlevelse være en god grund til at være tilfreds hermed.

Fra Rådets side er der lagt vægt på de kvantitative aspekter af den udvidede anvendelse af

kvalificerede flertalsafgørelser, som fremover vil blive brugt i 35 nye tilfælde, heraf 22 umiddelbart efter traktatens ikrafttræden og de øvrige på en senere dato eller efter en enstemmig beslutning fra Rådets side, hvorved man i det mindste undgår en ny regeringskonference.

Men hvor vidtgående er reformen i kvalitativ henseende? Mindst 8 af de nye artikler, der anvender kvalificeret flertal, vedrører udnævnelser, hvoraf den vigtigste er indstillingen og udnævnelsen af Kommissionens formand og medlemmer. De øvrige bestemmelser er af varierende betydning. På de områder, som man kunne kalde væsentlige, har resultaterne også været uensartede, hvilket bl.a. skyldes, at man ud over at diskutere ”punkt for punkt” også straks begyndte at forhandle om enkelte artikkeldele. Men det, der for alvor falder i øjnene, er det store antal erklæringer, undtagelser, beskyttelsesklausuler og udsættelser - ikke frem til en nærmere angivet dato, men indtil der er truffet andre beslutninger i tilknytning hertil – der ledsager hovedparten af de væsentlige retsgrundlag, hvorom der blev truffet beslutninger.

Vi står her endnu en gang over for de vanskeligheder, der er indbyggede i den mellemstatslige forhandlingsmetode, og som under denne konference blev forværret af, at det var nødvendigt at nå til enighed på det institutionelle område, hvilket banede vejen for de mange vetoer, som blev nedlagt på kryds og tværs mod udvidelsen af det kvalificerede flertal.

Den fælles beslutningstagning med Parlamentet var et mindre omdiskuteret spørgsmål under konferencen, og resultatet er tydeligt. Ifølge traktatudkastet skal den fælles beslutningstagning udvides til 6 nye områder (hvis vi medtager de bestemmelser i EF-traktatens afsnit IV, hvor den fælles beslutningstagning sammen med kvalificeret flertal er betinget af en enstemmig afgørelse i Rådet). Af de nye tilfælde, hvor der skal træffes afgørelse med kvalificeret flertal, er der kun tre af lovgivningsmæssig karakter, som ikke vil være omfattet af fælles beslutningstagning, nemlig finansforordningerne, vedtagelse af interne gennemførelsesforanstaltninger i forbindelse med samarbejdsaftaler samt strukturfondene og Samhørighedsfonden, hvoraf de sidstnævnte fortsat vil kræve samstemmende udtalelse fra Parlamentet. Der er tale om spørgsmål, som er af særlig betydning på grund af deres væsentlige budgetmæssige konsekvenser. Det forhold, at de holdes uden for den fælles beslutningsprocedure, betyder, at man fastholder et urimelig misforhold mellem Parlamentets budgetmæssige og lovgivningsmæssige beføjelser. Medlemsstaternes store politiske følsomhed over budgetaspekterne viser sig navnlig i spørgsmålet om strukturfondene og Samhørighedsfondene, hvor indførelsen af kvalificeret flertal ikke blot udsættes til et tidspunkt længe efter traktatens ikrafttræden (1. januar 2007), men også gøres afhængig af en ekstra forudsætning, nemlig at man til den tid har vedtaget de næste finansielle overslag.

Det mest graverende er i virkeligheden, at denne konference blankt afviste overhovedet at overveje at lade den fælles beslutningstagning finde anvendelse på de områder, der i forvejen var omfattet af kvalificeret flertal, idet den derved fornægtede et grundlæggende institutionelt princip, som var udgangspunkt for væsentlige fremskridt i Amsterdam, nemlig at kvalificerede flertalsafgørelser i sager af lovgivningsmæssig karakter som hovedregel bør ledsages af fælles beslutningstagning.

Selv om den fælles beslutningstagning er den vigtigste af de procedurer, hvorigennem Parlamentet deltager i lovgivningen, er det ikke den eneste. Som vi vil se senere, er der kun tilføjet to nye tilfælde af samstemmende udtalelse. Parlamentet havde gjort krav herpå i

forbindelse med de fleste af udnævnelserne, men også med ratifikationen af internationale aftaler, som er et område præget af såvel forvirring omkring kompetencefordelingen som tvetydigheder i procedurerne, hvilket alt sammen bidrager til at svække EU's stilling i verden (dette er navnlig indlysende i forbindelse med handelspolitikken, hvor ændringerne i artikel 133 helt klart er utilstrækkelige).

Efter ordførernes opfattelse var den udvidede brug af kvalificeret flertal et af nøglespørgsmålene på regeringskonferencen, såvel med henblik på udvidelsen af EU som med henblik på uddybningen af den europæiske integration. Ligningen "kvalificeret flertal = fælles beslutningstagning" er et krav baseret på det demokratiske princip. De resultater, der blev opnået i Nice på dette område, er efter ordførernes opfattelse klart utilstrækkelige.

III. Forstærket samarbejde

Selv om spørgsmålet om forstærket samarbejde først sent blev sat på dagsordenen for konferencen, blev det hurtigt til et hovedpunkt i reformarbejdet og genstand for en usædvanligt stor interesse, hvilket var overraskende i betragtning af, at det på grund af sin nylige indføjeelse i traktaten slet ikke havde haft anledning til at blive taget i brug.

Som tidligere nævnt var det forstærkede samarbejde for mange medlemsstater en mulighed for at kompensere for en utilstrækkelig anvendelse af kvalificerede flertalsafgørelser samt for at komme uden om eventuelle blokeringer efter udvidelsen. Parlamentet advarede i sin beslutning af 25. oktober 2000, der var baseret på en betænkning af Gil Robles, netop mod illusoriske forestillinger om, at det forstærkede samarbejde kunne betragtes som et alternativ til kvalificerede flertalsafgørelser.

Det grundlæggende formål med reformen var at lette brugen af denne mekanisme ved at fjerne den vetoet, der lå i muligheden for at få sagen henvist til Det Europæiske Råd. Denne målsætning er blevet fuldt ud opfyldt inden for første og tredje søjle, som er de to områder, hvor Amsterdam-traktaten havde åbnet mulighed for forstærket samarbejde.

Parlamentets rolle i bemyndigelsesproceduren er blevet styrket, om end ikke så meget som det kunne have ønsket sig. Det var Parlamentets opfattelse, at dets samstemmende udtalelse var den demokratiske garanti, som burde ledsage afskaffelsen af vetoet. Inden for tredje søjle er retten til at blive informeret ændret til en høringsret. Inden for første søjle er høring som hidtil hovedreglen, men der kræves samstemmende udtalelse fra Parlamentet, når det forstærkede samarbejde vedrører et af de områder, der er omfattet af fælles beslutningstagning. Selv om dette sikrer en parallelisme mellem Parlamentets "ordinære" beføjelser og dets rolle i bemyndigelsen af det forstærkede samarbejde, forekommer det stadig paradoksalt, eftersom Parlamentet i sin nævnte beslutning i oktober 2000 fastslog, at de områder, der var omfattet af afstemninger med kvalificeret flertal (og følgelig af fælles beslutningstagning) ikke kunne gøres til genstand for forstærket samarbejde.

Det tredje tilfredsstillende element i reformen er inkorporeringen af det forstærkede samarbejde i anden søjle, om end der her ikke er tale om en ublandet tilfredshed. For det første fordi det forstærkede samarbejde er begrænset til "iværksættelse" af fælles aktioner eller fælles holdninger, medens såvel gennemførelsen af fælles strategier som, hvad der er

meget væsentligt, forsvarspolitikken holdes uden for. For det andet fordi der åbnes mulighed for at nedlægge veto mod en bemyndigelse ved at henvise sagen til Det Europæiske Råd, for det tredje fordi Parlamentets rolle reduceres til en ret til at blive orienteret, og for det fjerde fordi Kommissionens rolle udelukkende består i, at den skal afgive en udtalelse om sammenhængen mellem det påtænkte tættere samarbejde og Unionens politikker.

Europa-Parlamentet havde krævet, at de forskellige regler på dette område inden for første og tredje søjle blev samlet og harmoniseret. Selv om dette ikke sket hvad procedurerne angår, er der dog sket en rationalisering og samling af forudsætningerne for en bemyndigelse til at iværksætte et forstærket samarbejde. Måske er det på sin plads her at erindre om, at selv om Parlamentet ved denne sidste reform af traktaterne har stillet sig positivt over for tanken om at gøre det lettere at iværksætte et forstærket samarbejde, har det gentagne gange udtrykt skepsis over for denne mekanisme. Denne skepsis bunder i et ønske om at undgå et "Europa à la carte". Det har derfor insisteret på, at de betingelser, der allerede var indskrevet i traktaterne, skulle bevares.

Dette ønske fra Parlamentets side er blevet opfyldt. Betingelserne er rent faktisk blevet opretholdt, og to af disse fortjener en nærmere omtale. Det minimumsantal af stater, der kræves for at kunne indlede et forstærket samarbejde, vil fremover være 8, et tal som nu repræsenterer godt halvdelen af medlemsstaterne (svarende til den nuværende regel), men som i et EU med 27 medlemsstater vil udgøre under en tredjedel (Parlamentets krav). Bestemmelsen om "sidste udvej", som Parlamentet ønskede skulle være juridisk bindende, er forblevet inden for det politiske område, men er blevet en smule mere konkret, idet det nu nævnes, at et forstærket samarbejde kun kan tillades, , når det er fastslået, at de fastsatte mål ikke kan nås "inden for en rimelig frist".

IV. Beskyttelse af de grundlæggende rettigheder

Siden Amsterdam har artikel 7 i EU-traktaten givet mulighed for at suspendere de rettigheder, der følger af EU-medlemskabet, for en medlemsstat, såfremt det fastslås, at denne groft og vedvarende overtræder grundlæggende rettigheder.

Det forhold, at traktaterne ikke gav nogen legal mulighed for at handle i "Østrigsagen", afslørede en lakune, som den nye traktat søger at fjerne ved at indføre en "alarmmekanisme", hvorved Rådet (med et flertal på fire femtedele af sine medlemmer) kan fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de grundlæggende rettigheder. Man bør ikke overse det faktum, at Østrig (som havde været værgeløs over for den nævnte lakune i traktaten) var det første land, der fremkom med et forslag i denne retning.

Ud over at Parlamentet har en initiativret på dette område, skal det også afgive udtalelse i sådanne sager. Denne skal afgives med et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, som skal repræsentere et flertal af dets medlemmer.

V. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

Det konvent, som havde fået til opgave at udarbejde et charter om grundlæggende rettigheder

for Den Europæiske Union, vedtog et udkast ved konsensus mellem dens fire repræsentantgrupper, som blev behandlet af stats- og regeringscheferne på topmødet i Biarritz den 14. oktober 2000 og enstemmigt vedtaget. Efterfølgende godkendte også Parlamentet charteret ved sin beslutning af 14. november 2000 (Duff/Voggenhuber-betænkningen), hvorefter det formelt blev proklameret af de tre institutioner den 7. december 2000 i Nice.

Parlamentet havde lige siden Duff/Voggenhuber-beslutningen af 16. marts 2000 argumenteret utvetydigt for, at charteret skulle indarbejdes i traktaterne. Parlamentets holdning var logisk begrundet. Hvis charterets indhold var positivt, og det måtte det være, når Det Europæiske Råd havde vedtaget det med enstemmighed, så måtte det bedste være at lade det få fuld retsvirkning. Imidlertid er logikken ikke altid en selvfølge i den europæiske integration, og seks regeringer – Storbritannien, Irland, Danmark, Finland, Sverige og Holland – gik imod en sådan indarbejdelse og også mod den kompromisløsning, som Parlamentet støttede, og som gik ud på at indføje en henvisning til charteret i EU-traktatens artikel 6, stk. 2. Det forekommer paradoksalt at afvise en sådan henvisning, når den pågældende artikel i forvejen omtaler den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som konferencen i øvrigt også afviste at tiltræde.

Ikke-optagelsen i traktaten betyder på ingen måde, at charteret ikke får nogen virkning. Den kan få politiske virkninger, som det fremgår af henvisningen til charteret i den rapport, der blev udarbejdet af Martti Ahtisaari, Jochen Frowein og Marcelino Oreja, normgivende virkninger som følge af Parlamentets og Kommissionens faste tilsagn om at ville bruge charteret som ufravigelig referenceramme for al deres lovgivning, eller indvirkninger på retspraksis, som det er fremgået af de første domme fra forfatningsdomstolene i Tyskland og Spanien, der bl.a. har haft charteret som referencegrundlag.

Udelukkelsen af charteret fra traktaterne var en skuffelse for Europa-Parlamentet. Regeringskonferencen i 2004 vil give anledning til at genbehandle dette uløste spørgsmål fra Nice.

VI. Andre traktatændringer

Hvad angår udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken var det kun under det forberedende arbejde, at regeringskonferencen behandlede dels anvendelsen af kvalificeret flertal ved udnævnelse af særlige repræsentanter (EU-traktatens artikel 23) og ved indgåelsen af internationale aftaler (EU-traktatens artikel 24), dels indføjelsen af mekanismen med forstærket samarbejde i anden søjle.

Sideløbende hermed fandt der en bredere debat sted i Rådet (almindelige anliggender). De to rapporter, der blev indgivet af henholdsvis det portugisiske og franske formandskab, resulterede i de - ret beskedne - ændringer, som blev indføjet i EU-traktaten. Således ændres artikel 17 ved at lade de formelle krav i forbindelse med for WEU's optagelse i EU bortfalde.

Virkelig væsentlig er derimod indføjelsen i traktaten (artikel 25) af den nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske komité, der skal følge den internationale situation og bidrage til at fastlægge den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Samtidig skal komitéen følge iværksættelsen af den vedtagne politik "med forbehold af formandskabets og Kommissionens

beføjelser". Optagelsen af denne komité i traktaten var en teknisk nødvendighed, fordi de nuværende bestemmelser ikke ville gøre det muligt at give den fulde krisestyringsbeføjelser, men det vil formentlig også medføre en forbedret koordination af beslutningerne.

Konferencen vedtog en erklæring (nr. 1) om den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, der henviser til de tekster om dette emne, der blev godkendt af Det Europæiske Råd i Nice, og påpeger, at Det Europæiske Råd på grundlag af de gældende bestemmelser i EU-traktaten bør træffe afgørelse med henblik på at gøre denne politik operationel hurtigst muligt og senest på topmødet i Laeken, uden at Nice-traktaten nødvendigvis behøver at være trådt i kraft på dette tidspunkt.

Inden for det retlige samarbejde er **Den Europæiske Enhed for Retligt Samarbejde (Eurojust)** blevet indarbejdet i traktaten (artikel 29 og 31). Denne er sammensat af repræsentanter for de nationale anklagemyndigheder og skal ifølge den nye traktat have følgende beføjelser: bidrage til en passende koordinering mellem medlemsstaternes nationale retsforfølgende myndigheder, støtte efterforskningen i kriminalsager vedrørende grov grænseoverskridende kriminalitet, især i forbindelse med organiseret kriminalitet og navnlig under hensyntagen til Europols analyser, samt samarbejde med det europæiske retlige netværk, specielt med henblik på at lette efterkommelse af retsanmodninger og udleveringsbegæringer.

Der kan ikke herske tvivl om, at det vil vise sig værdifuldt at have en ny form for retligt samarbejde fastlagt i traktaten, men det må beklages, at de nye bestemmelser ikke giver enheden konkrete administrative beføjelser, og at den skal forvaltes ved den mellemstatslige metode.

Af særlig betydning for Parlamentet er indføjjelsen af et nyt retsgrundlag i traktaten, som vil gøre det muligt at vedtage en **statut for europæiske politiske partier** og navnlig finansieringsreglerne herfor med kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning. Det må også hilses velkomment, at Rådet skal vedtage **statutten for Europa-Parlamentets medlemmer** med kvalificeret flertal. Beklageligvis er reglerne vedrørende beskatningsordningen fortsat underkastet enstemmighedskravet.

Nice-traktaten indeholder andre spørgsmål, som imidlertid på grund af deres specifikke karakter kræver en særdeles detaljeret analyse, der falder uden for dette dokumentets rammer.

ERKLÆRINGEN OM UNIONENS FREMTID

Erklæringen om Unionens fremtid er på en og samme gang udtryk for succesen og fiaskoen for regeringskonferencen i Nice.

Den repræsenterer fiaskoen, fordi bestemmelserne i erklæringen i virkeligheden er en reaktion på alt det, der ikke lykkedes i Nice. Selve dens eksistens er en form for "mea culpa", der afspejler forfatterens utilfredshed med den traktat, de selv har udformet. Samtidig repræsenterer den succesen, fordi den åbner døren for en ny måde at tænke "Europa" på.

Dette vil fremgå af følgende analyse af erklæringens forskellige elementer.

Med Nice-traktaten har den mellemstatslige model for traktatreformer som metode til at skabe fremskridt for EU udspillet sin rolle. Det niveau, som drøftelserne under denne konference foregik på, tjener til at vise, at summen af femten nationale interesser ikke nødvendigvis er lig med den fælles interesse.

Det foreslås i erklæringen, at der afholdes en ny regeringskonference i 2004. Det kunne ikke være anderledes, eftersom Nice-traktaten ikke har ændret den procedure for traktatændringer, der er fastlagt i EU-traktatens artikel 48, og en institutionel anomali, som Parlamentet gentagne gange har klaget over, har således fået lov til at bestå. På den politiske unions nuværende stade kan man ikke blive ved med at betragte EU som en klassisk international organisme. Det bestemmes dog samtidig i erklæringen, at der forud for den næste regeringskonference skal foregå en åben proces, som ikke defineres nærmere, men som tillægges konkrete funktioner, ligesom dens deltagere opregnes.

En sådan åben proces forudsætter under alle omstændigheder, at der skal afholdes en bred offentlig debat som forberedelse til RK 2004. Prøver man hermed at undgå den skizofreni, som debatten om den europæiske integration på det seneste synes at lide af? Lad os i den forbindelse huske på, at de to konferencer, der gik forud for Maastricht-traktaten, tog udgangspunkt i ambitiøse mål. Dengang kunne man tale om strategi. Det forgangne årtis tre traktater har hver især ”lappet” på denne strategi på forskellige områder.

I foråret 2000 skete der det besynderlige, at der sideløbende med en regeringskonference af beskeden rækkevidde og med beskedne ambitioner i forskellige politiske fora foregik en dybtgående politisk debat på højeste niveau (som medierne refererede flittigt fra). Politiske topledere kastede sig ud i en offentlig debat om udfordringerne i den europæiske integration og redegjorde for deres visioner for fremtiden.

I mellemtiden fortsatte regeringskonferencen sit arbejde, alt imens den stædigt nægtede at tage notits af udviklingen i denne offentlige debat. Men lad os nu ikke narre os selv: hovedpersonerne i regeringskonferencens afsluttende fase var de samme som dem, der deltog i denne højtflyvende strategiske debat.

Skal erklæringen forstås som afslutningen på den skizofreni, vi har været vidne til siden Maastricht, hvor den strategiske debat følger en helt anden kurs end de successive traktatreformer? Netop den strategiske karakter af de temaer, som nævnes (om end ikke på udtømmende vis) i erklæringen som mål for den næste reform, synes at give et bekræftende svar på spørgsmålet.

I erklæringen erkendes begrænsningerne ved den reform, der gennemførtes i Nice, netop ved at pege på dens primære fortjeneste: at den har banet vejen for udvidelsen. Erklæringen synes at sige: nu hvor vi har klaret de sidste skær og er blevet enige om de vigtigste forudsætninger for udvidelserne, lad os så tale om fremtiden for alvor.

En fremtid, som ansøgerlandene allerede er en del af. Det er sigende, at erklæringen allerede forudser deres tilstedeværelse som observatører under regeringskonferencen i 2004 (naturligvis kun dem, der ikke allerede er medlemmer til den tid). Man må desuden gøre det

fornødne for at sikre dem optimal deltagelse i processen forud for RK 2004.

Den store opmærksomhed, der bliver ansøgerlandene til del i erklæringen, kan på en måde forstås som en politisk stillingtagen til fordel for udformningen af et politisk projekt, hvor det væsentlige er, at alle kommer med, og ikke en forudbestemt konstitutionel arkitektur, der måske kunne lukke nogle ude.

Erklæringen lægger også vægt på nødvendigheden af at sikre Unionens demokratiske legitimitet og åbenhed og bringe den tættere på sine borgere. Denne målsætning skal opfyldes på to planer: i forbindelse med de reformer, som skal gennemføres, men også i forbindelse med selve den forudgående åbne debat, som skal tjene til at forberede reformerne.

Der kan ikke stilles spørgsmålstejn ved den demokratiske legitimitet hos deltagerne i en regeringskonference, nemlig medlemsstaternes regeringer. Men den demokratiske legitimitet ligger ikke kun hos dem - de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet, som er borgernes direkte repræsentanter, besidder en legitimitet, der er uundværlig for Unionens fremskridt.

Erklæringen udmærker sig ved- for første gang - at anerkende, at den parlamentariske dimension - såvel den europæiske som den nationale - bør være til stede under overvejelserne om Unionens fremtid, men også den proces til forberedelse af regeringskonferencen, som erklæringen giver startskuddet til, bør inddrage parlamenterne i formuleringen af forslag under iagttagelse af hele den politiske og institutionelle respekt, som de fortjener.

Den parlamentariske dimension indebærer i sig selv, at forberedelserne til reformen bringes tættere på borgerne, som parlamenterne er de direkte repræsentanter for. Men erklæringen går endnu videre og skitserer en bredere offentlig debat med deltagelse af den offentlige opinion som helhed, dvs. politiske og økonomiske kredse og universitetskredse, repræsentanter for civilsamfundet osv. Denne offentlige debat "fra bunden og op" (bottom-up), som er et afgørende element i forbindelse med kollektive overvejelser, bør ikke forveksles (en misforståelse, som erklæringen åbner mulighed for) med den formelle institutionelle rolle, som det tilkommer parlamenterne at spille i processen.

Tre spørgsmål bør fremhæves i forbindelse med den reformproces, der beskrives i erklæringen. Det drejer sig om dagsordenen, metoden og tidsplanen for processen.

1. I erklæringen defineres emnerne for den næste reform, men den gør det på en åben, ikke definitiv vis. Den gør det meget klart, at de fire direkte nævnte emner kan suppleres med andre. Kompetencefordelingen, de nationale parlameters rolle, forenkling af traktaterne og spørgsmålet om, hvilken status charteret om grundlæggende rettigheder skal have, er temaer, som kan få dybtgående indvirkning på EU's konstitutionelle arkitektur og på selve de principper, det blev grundlagt på. Efter ordførernes opfattelse bør fraværet af en *numerus clausus* for antallet af punkter på 2004-dagsordenen være et principspørgsmål for Europa-Parlamentet. I modsat fald vil den debat, der omtales i erklæringen, blive en ren formalitet. Under alle omstændigheder bør det påpeges, at af disse fire emner udgør især to en kovending i den europæiske konstruktion. Det drejer sig dels om fastlæggelsen af en mere præcis afgrænsning af kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne, der tager hensyn til subsidiaritetsprincippet, dels om de nationale parlameters rolle i den europæiske arkitektur.

Det første af disse emner peger i retning af udarbejdelsen af et kompetencekatalog som det, der er karakteristisk for føderale systemer. Overført på EU vil dette indebære, at der skal udarbejdes en liste over de områder, hvor EU har enekompetence, en anden liste over medlemsstaternes kompetencer og en tredje liste med de områder, hvor der er delt kompetence, og hvis udøvelse skal bestemmes nærmere i hver konkret tilfælde under anvendelse af subsidiaritetsprincippet.

Hvis denne antagelse er korrekt, vil der være tale om et radikalt brud med et af elementerne i fællesskabsmetoden, idet den gradvise tildeling af beføjelser til EU vil blive erstattet af en definitiv fastlæggelse - en fastfrysning - af de forskellige kompetenceområder. Altså en situation, som intet har med den hidtil anvendte metode at gøre.

Europa-Parlamentet vil få lejlighed til at udtale sig om dette vigtige spørgsmål via den betænkning, som Lamassoure udarbejder for Udvalget om Konstitutionelle Anliggender.

Det samme kan siges om det andet emne, nemlig de nationale parlaments rolle i Unionens struktur. Tidligere var det de nationale parlamentsmedlemmer, der sammensatte Fællesskabernes parlamentariske Forsamling. Først fra 1979 blev Europa-Parlamentet valgt ved almindelige direkte valg. Denne udvikling er i overensstemmelse med såvel princippet om demokratisk legitimitet som med vor institutions overgang fra rent høringsorgan til et medbestemmende Parlament. Tanken om at lade de nationale parlamenter deltage i vedtagelsen af lovgivning - som nogle ønsker - rejser en lang række spørgsmål, hvis besvarelse forudsætter en tilbunds gående debat. Den betænkning, som Udvalget om Konstitutionelle Anliggender har bedt sin formand Napolitano om at udarbejde, vil være en passende ramme for sådanne overvejelser.

Ordførerne ønsker dog at henlede borgernes opmærksomhed på de radikale forandringer, som en vedtagelse af disse to forslag vil medføre for måden, man "laver Europa" på. En sådan forandring vil kræve en bred offentlig debat om, hvilken Europæisk Union borgerne ønsker sig, netop fordi RK 2004 ikke vil være en traktatrevision som de foregående, men have mere konstitutionel karakter.

Vi står over for en debat om selve den europæiske integrations karakter. De temaer, som måtte komme på bordet og som - gentager vi - ikke behøver at begrænse sig til de fire, der er nævnt i erklæringen, bør have forbindelse til to spørgsmål: "hvad ønsker vi at gøre sammen?", og: "hvilken rolle ønsker vi, at EU skal spille i verden?"

2. Erklæringen skitserer en proces i tre etaper:

Den **første etape** skal finde sted under det svenske og det belgiske formandskab i 2001 og bestå i en bred debat med deltagelse af såvel de europæiske institutioner som de nationale parlamenter samt af den offentlige opinion, borgerne, generelt. Europa-Parlamentet har et uafviseligt ansvar, som ikke begrænser sig til deltagelse i denne debat, men som også må omfatte organiseringen og gennemførelsen af samme i snævert samarbejde med de skiftende rådsformandskaber og med Kommissionen.

Det primære mål for denne første etape er, ud over at indsamle de synspunkter og initiativer, som måtte komme ud af den offentlige debat, at fastlægge strategien for den anden etape, som vil blive defineret i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Laeken.

Den **anden etape** skal indebære en fortsættelse og formalisering af den offentlige debat, der blev indledt i 2001. Hvis den åbne proces, som vi taler om, skal kunne udgøre en ægte forberedelse til regeringskonferencen i 2004 og være i stand til at ændre karakteren af den mellemstatslige metode, er det nødvendigt at oprette, hvad man kunne kalde et "redaktions- og forslagssted".

Det konvent, der udarbejdede charteret om grundlæggende rettigheder, står for alle som et muligt alternativ til rene mellemstatslige forhandlinger.

Efter ordførernes opfattelse har konventmodellen mange fordele, bl.a. fordi den gør det muligt for staternes repræsentanter (dvs. for nationale regeringer og parlamenter) at arbejde sammen med repræsentanter for fællesskabsinstitutionerne (Europa-Parlamentet og Kommissionen). Denne sammensætning gør det muligt at kombinere den politiske repræsentativitet med den juridiske dannelse, som begge er nødvendige for udarbejdelsen af en tekst, der skal indarbejdes i traktaterne. Charter-konventet kunne derfor arbejde, "som om charteret skulle indarbejdes i traktaterne".

Konventsystemet gjorde det muligt at arbejde uden enstemmighedskravet, eftersom de fire sektioner arbejder som kollegium uden mulighed for at nedlægge veto mod hinanden. Desuden fungerede hver sektion ved konsensus, hvilket gjorde det muligt at danne brede flertal, uden at samtlige deltagere behøvede at være enige.

Det bedste argument for konventmodellen er dens resultater: efter blot ni måneders drøftelser blev udkastet til et charter om grundlæggende rettigheder vedtaget med enstemmighed af Det Europæiske Råd i Biarritz og med et stort flertal af Europa-Parlamentet.

Det bliver nødvendigt at foretage en kritisk analyse - også under de overvejelser omkring den første etape, som vi allerede er i gang med - med henblik på at finde ud af, hvordan konventets arbejdsmetoder kan tilpasses til traktatreformerne. På det nuværende stade drejer ordførernes overvejelser sig først og fremmest om følgende:

* Sammensætningen af dette forum for redaktion og forslag er måske det mindst polemiske aspekt. Hvis den store nyhed i denne åbne proces er styrkelsen af den demokratiske legitimitet, bør det sammensættes af fire grupper - de nationale parlamenter, Europa-Parlamentet, Kommissionen og repræsentanter for regeringerne - hvilket ikke burde give anledning til større problemer. Man kunne rejse spørgsmålet om dets størrelse og navnlig om muligheden for at forøge antallet af parlamentarikere (i forhold til det konvent, der tjener som model) med henblik på at sikre en øget politisk pluralisme.

* Konventet vil ikke kunne træffe beslutninger, det forbyder traktaten. Det efterlader to muligheder: arbejdet kan bestå i at forberede regeringskonferencen ved at pege på alternativer under de forskellige emner og dermed i det mindste fremlægge en konsensus

omkring dagsordenen for konferencen (modellen fra Westendorp-gruppen), eller også kan man udarbejde et konsensusbaseret projekt (modellen fra det konvent, der udarbejdede charteret om grundlæggende rettigheder). Under alle omstændigheder vil Det Europæiske Råd i Laeken skulle give det et klart mandat.

Den **tredje etape** vil være den regeringskonference, som ifølge erklæringen skal finde sted i 2004. Hvis vi ønsker, at den valgte metode til reform af traktaterne skal være effektiv, kan den nye regeringskonference ikke nøjes med at reproducere mønstret fra de foregående. Den bør være kulminationen på det arbejde, der på forhånd er gjort af det nævnte konvent, og bestå i overvejelser omkring den brede offentlige debat, der vil have foregået i de foregående år.

3. Som tidligere nævnt vil den regeringskonference, som skal være kulminationen på reformprocessen, ifølge erklæringen finde sted i 2004, altså samtidig med valget til Europa-Parlamentet. En effektiv forberedelse vil muliggøre en hurtig og beslutningsdygtig regeringskonference. Efter ordførernes mening bør regeringskonferencen indkaldes i andet halvår af 2003, således at valgprocessen kan blive en anledning til at mobilisere borgerne og knytte dem til det europæiske projekt. Man bør under alle omstændigheder gøre det fornødne for at sikre, at valgprocessen kommer til at udgøre en impuls og ikke en hæmsko for reformerne. Institutionerne bør deltage i regeringskonferencen under de bedst mulige forhold: Europa-Parlamentets rolle bør ikke skades af valget, og Kommissionens ditto bør ikke skades af dens til den tid forestående mandatophør.

Tilbage står spørgsmålet om den brede offentligheds deltagelse i hele denne proces. En sådan deltagelse kan ikke være begrænset til den første etape, men bør fortsætte under hele processen. Den store offentlige høring, som Udvalget om Konstitutionelle Anliggender afholder den 20. marts sammen med de nationale parlamenter i såvel medlemsstaterne som ansøgerlandene, vil være et første skridt, som bør videreføres. Det er til den ende vigtigt, at der sker en konkretisering af retningslinjerne for Kommissionens samarbejde med det svenske og det belgiske formandskab.

Men ud over debatten i de store fora bør Parlamentet og de øvrige institutioner i løbet af hele processen til forberedelse af RK 2004 prøve at henvende sig direkte til borgerne og gennemføre stedlige debat- og informationskampagner vedrørende den europæiske integration. Der bør afsættes tilstrækkelige budgetmidler hertil allerede i regnskabsåret 2001.

MINDRETALSUDTALELSE

af José Ribeiro e Castro

Parlamentet må påtage sig hovedansvaret for den skuffelse, mange føler efter Nice. Igennem næsten et helt år befattede Parlamentet sig via Dimitrakopoulos/Leinen-betænkningerne og de hertil knyttede beslutninger med at opstille scenarier for Unionens institutionelle udvikling, der ikke havde noget som helst hold i virkeligheden. Der var ganske vist medlemmer, der råbte vagt i gevær og pegede på det, som regeringerne i virkeligheden gik og tænkte på og som ville udgøre kernen i regeringskonferencen. Men flertallet foretrak at følge en forfejlet strategi.

Parlamentet kan ikke hævde at være blevet overrasket, eftersom det ikke ulejlignede sig med at deltage i streng overensstemmelse med den kompetencefordeling, som er fastlagt i EU-traktatens artikel 48. Ægte deltagelse drejer sig ikke kun om at tale, man skal også have vilje - og evne - til at høre efter.

Denne betænkning burde være udtryk for Parlamentets erkendelse af denne situation og repræsentere begyndelsen til en mere frugtbar strategi og en ny indstilling til den institutionelle reform, netop med henblik på en seriøs videreudvikling af erklæring nr. 23 til Nice-traktaten. Mindre kan næppe gøre det, hvis respekten for demokratiet, som kommer bedst til udtryk på nationalt plan, og for vore kolleger i de nationale parlamenter skal opretholdes.

Desværre foretrækker flertallet stadig en sprogbrug, som ofte tangerer det arrogante, hvilket ikke er fremmede for den europæiske integration. Fremturer man i denne vildfarelse, i denne "dialog mellem døve", vil vi igen høste dårlige resultater.

Samtidig insisterer man på at forme Unionen som en stat, selv om der ikke findes noget europæisk folk, kun nationale folk. Dette er en alvorlig politisk misforståelse, en forvanskning af den europæiske integrations væsen og en kilde til skævheder og spændinger, som burde undgås.

10. april 2001

**UDTALELSE FRA UDVALGET OM UDENRIGSANLIGGENDER,
MENNESKERETTIGHEDER, FÆLLES SIKKERHED OG FORSVARSPOLITIK**

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid
(2001/2022(INI))

Rådgivende ordfører: Elmar Brok

PROCEDURE

På mødet den 27. februar 2001 valgte Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarspolitik Elmar Brok til rådgivende ordfører.

På møder den 27. marts og 10. april 2001 behandlede det udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det nedenstående konklusioner (for: 4; imod: 5; hverken/eller: 1).

Til stede under afstemningen var: William Francis Newton Dunn (formand), Catherine Lalumière (næstformand), Elmar Brok (ordfører), Alexandros Alavanos (for Andre Brie), Ole Andreasen (for Bertel Haarder), Danielle Auroi (for Daniel Marc Cohn-Bendit), Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, Gunilla Carlsson, John Walls Cushnahan, Joseph Daul (for The Lord Bethell), Rosa M. Díez González, Andrew Nicholas Duff (for Paavo Väyrynen), Olivier Dupuis (for Francesco Enrico Speroni), Giovanni Claudio Fava (for Jannis Sakellariou), Francesco Fiori (for Franco Marini, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Monica Frassoni (for Elisabeth Schroedter), Michael Gahler, Per Gahrton, Gerardo Galeote Quecedo, Jas Gawronski, Vitaliano Gemelli (for Ingo Friedrich), Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (for Hugues Martin), Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Giorgos Katiforis (for Ioannis Souladakakis), Efstratios Korakas, Alain Lamassoure, Pedro Marset Campos, José María Mendiluce Pereiro (for Hannes Swoboda), Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (for Jan Marinus Wiersma), Hans-Gert Poettering, Jacques F. Poos, Jacques Santer, Jacques Santkin, Jürgen Schröder, Ursula Stenzel, Ilkka Suominen (for José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra), Gary Titley, Johan Van Hecke, Geoffrey Van Orden og Christos Zacharakis.

KORT BEGRUNDELSE

I. NICE-TRAKTATEN: RESULTATERNE PÅ FUSP-OMRÅDET

1. Der bør foretages en dobbelt skelnen, når **resultaterne** af Nice forelægges.

Dels bør man huske på, at FUSP-emner kun blev drøftet på regeringskonferencen med hensyn til:

- Artikel 23 i TEU (*valg af særlige repræsentanter for FUSP*). Hvad angår undtagelsen af den generelle bestemmelse om enstemmighed, er *artikel 23, stk. 2*, blevet ændret, for at give muligheder for iværksættelse af fælles aktioner med kvalificeret flertal og med henblik på *at udpege en særlig repræsentant jf. artikel 18, stk. 5*;
 - Artikel 24 i TEU (*indgåelse af internationale aftaler under FUSP og områder for retlige og indre anliggender*) er først og fremmest blevet ændret for at kræve kvalificeret flertal i Rådet til gennemførelse af en fælles aktion eller fælles holdning, men enstemmighed er påkrævet, når aftalen omfatter vedtagelse af interne afgørelse. Dette betyder, at den nye traktat fuldstændig ignorerer Europa-Parlamentet, når aftaler indgås på regeringsplan, herunder FUSP.
2. På den anden side blev **parallelle drøftelser** ført i Rådet (generelle anliggender) til forberedelse af Nice-topmødet. Det franske formandskabs rapport indeholdt retningslinjer vedrørende nødvendigheden af ændringer af traktaterne. Følgende blev resultatet:
 - *Artikel 17 i TEU* blev ændret - dvs. henvisningen til, at WEU udgør en integrerende del af Unionen, udgik;
 - *Artikel 25 i TEU* om *Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komités* rolle giver nu Rådet mulighed for at bemyndige denne komité til at træffe de relevante afgørelser vedrørende den politiske kontrol og den strategiske ledelse;
 - *I en erklæring*, som er vedføjet til regeringskonferencens slutakt, om den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik (ESFP), anføres det, at Det Europæiske Råd - for at sætte Den Europæiske Union i stand til hurtigt at blive funktionsdygtig - i 2001 og ikke senere end på dets møde i Laeken/Bruxelles, vil træffe en afgørelse om grundlaget for de eksisterende traktatbestemmelser. Ikrafttrædelsen af Nice-traktaten er derfor ikke nogen forudsætning.
 3. Derudover øger Nice-traktaten omfanget af *forstærket samarbejde inden for FUSP (anden søjle)*. Skønt dette er et skridt et fremad i forhold til den tidligere situation, findes der fortsat en række meget betydelige mangler:
 - *anvendelsesområdet* er for begrænset. *Det vil blive indskrænket til gennemførelsen af fælles aktioner og fælles holdninger og kan ikke udvides til at omfatte sikkerheds- og forsvarspolitik*;
 - *bemyndigelsesproceduren* udgør et skridt tilbage i sammenligning med den procedure, der blev etableret under første søjle, og navnlig er der ikke sørget for *reel demokratisk*

kontrol via høring af Europa-Parlamentet;

Rådet træffer sin afgørelse på grundlag af kvalificeret flertalsafstemning, mens hver medlemsstat har *ret til at nedlægge veto*.

II. SÆRLIG HENVISNING TIL DEN FÆLLES EUROPÆISKE SIKKERHEDS- OG FORSVARSPOLITIK (FESFP)

4. Som det blev krævet af EP, er enhver omtale af WEU blevet slettet i den nyformulerede artikel 17 i TEU, der specificerer, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik også omfatter en gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik. Ikke desto mindre omtaler alle de afgørelser, som er vedtaget af Det Europæiske Råd siden Amsterdam-traktaten, (Køln, Helsingfors, Feira og Nice) de militære og civile instrumenter, som er nødvendige for at gennemføre Petersberg-opgaverne. Forsvaret som sådant er fortsat et nationalt anliggende.
5. "*Petersberg-opgaverne*" (humanitære opgaver og redningsopgaver, fredsbevarende opgaver og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse) er blevet optaget i EU-traktaten under artikel 17, stk. 2, og dermed blevet del af FUSP/FESFP. Allerede i Helsingfors vedtoges det, at medlemsstaterne som led i et frivilligt samarbejde i EU-ledede operationer inden 2003 skal være i stand til inden for 60 dage at stille med en militærstyrke på op til 50.000-60.000 mand. Det vedtoges ligeledes at indføre *nye politiske og militære organer og strukturer* under Rådet, og, som vedtaget i Nice, er følgende organer gradvis ved at blive oprettet: a) *en stående udenrigs- og sikkerhedspolitisk komité*; b) *det militære organ* og c) *militært personale*.
6. I formandskabets rapport om FESFP, som vedtoges i Nice, hedder det, at EU ved at udvikle en selvstændig kapacitet til at træffe afgørelser og på de områder, hvor NATO som helhed ikke er inddraget i at iværksætte og gennemføre EU-ledede militæroperationer som reaktion på internationale kriser, vil være i stand til at udføre alle Petersberg-opgaverne som defineret i EU-traktaten, og at dette ikke indebærer oprettelsen af en europæisk hær. NATO vil fortsat være grundlaget for dets medlemmers kollektive forsvar.
7. Det Europæiske Råd i Feira udpegede fire prioriterede områder (politi, styrkelse af retsstaten, styrkelse af civilforvaltningen og civilbeskyttelse), hvor Unionen er nødt til at øge sin kapacitet inden for krisestyring ved hjælp af civile midler, både inden for FN- og OSCE-aktioner og i EU's egne initiativer. Vedtagelsen af forordningen om den særlige udrykningsstyrke af 26. februar 2001 er et første meget vigtigt skridt fremad, som skal øge EU's kapacitet på det civile område med henblik på hurtig og effektiv intervention i krisesituationer i tredjelande og vil give den nødvendige fleksibilitet til at mobilisere hurtig iværksættelse af fællesskabsinstrumenter.

III. FREMTIDEN FOR FUSP EFTER NICE

8. Skavankerne fra Amsterdam og Nice viser en klar mangel på både politisk ambition og vilje hos de fleste medlemsstater. Som det tidligere blev foreslået af Europa-Parlamentet, vil det bedste middel til øget konsekvens inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik utvivlsomt være at *inkorporere den i fællesskabssøjlen*.

9. De negative resultater af Nice omfatter navnlig medlemsstaternes *ret til at nedlægge veto* begrundet i vigtige nationalpolitiske hensyn i forbindelse med afstemninger med kvalificeret flertal og henvisning af sagen til Det Europæiske Råd med henblik på enstemmig afgørelse (artikel 23, stk. 2, andet afsnit). Ligesom det var tilfældet inden Nice *vil enstemmighed plus konstruktiv stemmeundladelse* - i stedet for kvalificeret flertalsafstemning, således som det blev krævet af Parlamentet - *fortsat være den generelle regel for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik* til trods for ovennævnte undtagelse.
10. I mangel af en reel fælles beslutningstagning om budgetspørgsmål vedrørende FUSP er det nødvendigt at opfordre til *finansiel solidaritet*, da artikel 28 vedrører finansieringen af aktionsudgifter til Petersberg-opgaverne. Selv om udgifter til tropper, der skal opstilles under krisestyringen, og deres udstyr skal afholdes af de deltagende medlemsstater, finansieres de fælles aktioner som helhed over Fællesskabets budget.
11. Da udgifter som følge af fremtidige aktioner ikke vil få militære eller forsvarsmæssige virkninger, men snarere være af civil art, forekommer det nødvendigt, at *administrationsudgifter og aktionsudgifter til den fremtidige 5.000 mand stærke politistyrke med henblik på internationale opgaver ligeledes afholdes fra fællesskabsbudgettet (som ikke-obligatoriske udgifter)*. Dette vil kræve, at Rådet forhandler med Parlamentet om en forhøjelse af loftet for udgiftsområde 4 i de finansielle overslag for tidsrummet 2001-2006 for at forhøje bevillingerne under det eksisterende kapitel for FUSP (B8-01).

IV. NOGLE BEMÆRKNINGER OM DET PARLAMENTARISKE ASPEKT AF FUSP/FESFP

12. Generelt fremgår det helt klart af artikel 21 i TEU, *at formandskabet skal høre Europa-Parlamentet om de vigtigste aspekter og grundlæggende valg i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (herunder anliggender, der har indvirkning på forsvarsområdet i henhold til artikel 13, stk. 1)* og er forpligtet til at sikre, at der tages behørigt hensyn til Europa-Parlamentets synspunkter. Desuden skal formandskabet og Kommissionen holde Europa-Parlamentet *underrettet* om udviklingen i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Europa-Parlamentet kan *stille spørgsmål eller rette henstillinger* til Rådet og *én gang om året drøfte* de fremskridt, der er gjort med iværksættelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.
13. Der hersker ingen tvivl om, at Europa-Parlamentet skal føre parlamentarisk kontrol med "Petersberg-opgaverne" på europæisk plan. I praksis sker dette tilfredsstillende på grundlag af bestemmelserne i artikel 21 i TEU via regelmæssige beretninger fra Rådets formandskab efter hvert GAC-møde og med Solanas kvartalsmæssige besøg i Udvalget om Udenrigsanliggender og i Parlamentets plenarforsamling, samt gennem Europa-Parlamentets rolle som budgetmyndighed. Yderligere og øget parlamentarisk kontrol udøves af Europa-Parlamentet via dets funktioner inden for den første søjle vedrørende civil krisestyring.
14. I betragtning af Europa-Parlamentets klare budgetmæssige og kontrolmæssige beføjelser

inden for ESFP/FUSP, er der ingen "lakune" som følge af integrationen af visse WEU-opgaver i EU-rammen. Derfor og i modsætning til de opfattelser, der blev givet udtryk for af WEU-forsamlingen, er der ikke noget behov for en ny europæisk "interims"-forsamling for europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik.

15. Det er indlysende, at *de nationale parlamenter vil fortsætte med at bevare og udøve deres egne beføjelser* hvad angår militærudgifter og operationelle spørgsmål, for så vidt som det vedrører deres egne arméer. *Et nærmere samarbejde med dem om FUSP/ESFP-anliggender er derfor nødvendig.*

KONKLUSIONER

Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarspolitik opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager:

1. Hvad angår FUSP er resultatet af Nice-traktaten meget skuffende på trods af de opmuntrende fremskridt, der er ved at ske inden for FESFP som følge af de afgørelser, der blev truffet på De Europæiske Råd i Köln, Helsinki, Feira og Nice, men hvor drøftelserne er foregået og stadig foregår uden deltagelse af Europa-Parlamentet.

At det nægtes Europa-Parlamentet at spille en meningsfuld rolle i den internationale handelspolitik i henhold til artikel 133, skader også udviklingen af en sammenhængende fælles udenrigspolitik.

Ændringen af artikel 300, stk. 6, hvorved Parlamentet får samme status som Rådet og Kommissionen, når det drejer sig om at prøve internationale aftalers overensstemmelse med traktaten for Domstolen, er imidlertid glædelig.

2. Det vigtigste mål for **den videre udvikling af FUSP** er en væsentlig reform af EU-traktaten, som bør omfatte følgende elementer:
- a) stadfæstelse af at Den Europæiske Union *uindskrænket går ind for principperne i De Forenede Nationers pagt*;
 - b) *integreringen af FUSP i fællesskabssøjlen*, således at alle bestemmelser vedrørende alle aspekter af udenrigspolitikken samles i et enkelt kapitel;
 - c) *international juridisk personlighed for Unionen* (for de tre fællesskaber og EU);
 - d) etablering af *diplomatiske EU-repræsentationer* i tredjelande, hvor færre end fire medlemsstater er repræsenteret, med diplomatiske missioner med henblik på gradvist at danne et EU-diplomati;
 - e) de ansvarsområder, der for øjeblikket varetages henholdsvis af den højtstående repræsentant for FUSP og af kommissionsmedlemmet med ansvar for eksterne forbindelser skal overtages af en *næstformand i Kommissionen med ansvar for eksterne forbindelser*;
 - f) oprettelse inden for Europa Kommissionens struktur af et *diplomatisk EU-korps*, der skal henhøre under Kommissionens næstformand;

- g) indførelse af en ramme, som vil gøre *afstemninger med kvalificeret flertal til reglen snarere end undtagelsen for FUSP*.

3. Hvad angår **FESFP** bør bestemmelserne i artikel 17 TEU revideres med henblik på:

- a) institutionalisering af *et Råd af forsvarsministre*, der skal behandle tekniske og operationelle spørgsmål;
- b) tilføjelse af *en klausul om gensidig bistand* i WEU-traktatens artikel V til EU-traktaten i form af en *protokol*, som hver medlemsstat frivilligt kan tilslutte sig;
- c) forstærket samarbejde for *hele FUSP-området, herunder sikkerheds- og forsvarspolitik*.

Artikel 296 i traktat om Den Europæiske Union bør revideres eller udgå for at *fremme rationaliseringen af den europæiske våbenindustri* og underlægge den normerne for EU's indre marked og konkurrencepolitik.

Oprettelsen af et EU-våbenindkøbsagentur vil fremme standardisering og værdiforøgelse.

4. Med hensyn til **det parlamentariske aspekt af FUSP/FESFP**:

- a) Europa-Parlamentet bør *udover de nuværende bestemmelser i EU-traktatens artikel 21, stk. 1, høres* om alle FUSP/FESFP-instrumenter, herunder fælles strategier og vigtigste retningslinjer;
- b) med henblik på fuld integration af FUSP i de normale EU-beslutningstagningsprocedurer bør der træffes yderligere foranstaltninger *for at sikre, at Europa-Parlamentet inddrages i de vigtigste afgørelser* og har mulighed for at bidrage til fastlæggelsen af de generelle retningslinjer for FUSP/FESFP;
- c) *der bør afholdes regelmæssige drøftelser mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter om FUSP/FESFP-spørgsmål* (ansøgerlande og ikke-EU-NATO-lande kunne blive tilsluttet).

5. I mellemtiden og **under hensyntagen til de nuværende drøftelser inden for Rådet om FESFP-anliggender**, foreslår vi, at:

- a) NATO bør gå med til EU's krav om garanteret permanent adgang (juridisk bindende automatisk adgang uden en ad-hoc-afgørelse truffet af Det Nordatlantiske Råd) til alliancens militære *planlægningskapacitet*, når den gennemfører operationer, som er ledet af EU. I modsat fald bør EU tage de nødvendige skridt til at skaffe sig yderligere militærkapacitet under egen kontrol;
- b) med hensyn til de *andre fælles NATO-aktiver* (kommando- og kontrolkapacitet, AWACS-fly osv.) vil en "*garanteret adgang*" uden afgørelser truffet på enkeltsagsbasis af NATO-Rådet være ønskelig;
- c) alle ikke-EU-NATO-medlemmer bør angive, hvilke *nationale aktiver og kapaciteter* (herunder ligeledes USA's) der er til rådighed for EU, med forbehold af en ad hoc-afgørelse af NATO-Rådet;

- d) angående *forholdet mellem EU, FN og OSCE* på dette område, støtter vi det synspunkt, at når den hurtige udrykningsstyrke er klar, *ville FN kunne anmode om bistand i forbindelse med en kriseoperation*, der ville blive givet et mandat, og EU kunne beslutte at deltage. Den hurtige udrykningsstyrke kunne anvendes uden for europæisk territorium på anmodning af FN eller OSCE i overensstemmelse med FN-chartret;
- e) *administrationsudgifter og aktionsudgifter, som opstår på grund af den fremtidige 5000-mand stærke politistyrke, der skal nedsættes med henblik på internationale missioner* og anvendes under konfliktforebyggelse og krisestyringsaktioner, bør ligeledes afholdes af *Fællesskabets budget (som ikke-obligatoriske udgifter)*.

25. april 2001

UDTALELSE FRA BUDGETUDVALGET

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid
(2001/2022(INI))

Rådgivende ordfører: Joan Colom i Naval

PROCEDURE

På mødet den 27. februar 2001 valgte Budgetudvalget Joan Colom i Naval til rådgivende ordfører.

På mødet den 25. april 2001 behandlede det udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det enstemmigt nedenstående konklusioner.

Til stede under afstemningen var: Terence Wynn (formand), Bárbara Dührkop Dührkop (næstformand), Joan Colom i Naval (rådgivende ordfører), Jean-Louis Bourlanges, Carlos Carnero González (for Giovanni Pittella, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Carlos Costa Neves, Den Dover, Göran Färm, Markus Ferber, Salvador Garriga Polledo, Catherine Guy-Quint, Jutta D. Haug, Anne Elisabet Jensen, John Joseph McCartin, Juan Andrés Naranjo Escobar, Bernhard Rapkay (for Constanze Angela Krehl, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Heide Rühle, Kyösti Tapio Virrankoski, Ralf Walter og Brigitte Wenzel-Perillo.

KORT BEGRUNDELSE

1. Betænkningen fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender vedrører Parlamentets holdning til Nice-traktaten. Denne udtalelse er begrænset til traktatens budgetmæssige følgevirkninger, som hovedsagelig har med traktatens bestemmelser om **udvidelsen** at gøre. Men andre traktatændringer vil også blive kommenteret kort.

Parlamentets holdning

2. Ordføreren minder om, at Parlamentets forslag til regeringskonferencen¹ gik ud på anvendelse af den fælles beslutningsprocedure på alle retsakter (herunder regnskabsregulativer i henhold til artikel 279), ligesom de også vedrørte traktatens budgetbestemmelser (jf. punkt 51 i beslutningen af 13. april).
3. Hvad angår finansforordningen, påpeger ordføreren, at Kommissionen faktisk foreslog fælles beslutningstagning og kvalificeret flertal i Rådet, men at medlemsstaterne skarpt afviste ændringer af enhver art. Regnskabsregulativerne skal fortsat vedtages efter høringsproceduren, hvilket klart strider mod Parlamentets budgetbeføjelser, og der vil først blive anvendt kvalificeret flertal fra 2007, altså længe efter afslutningen af den igangværende samlede ændring af finansforordningen. Ordføreren kan i den forbindelse kun gentage konklusionerne i Parlamentets retningslinjer for 2002-budgetproceduren².
4. Hvad angår Parlamentets forslag på budgetområdet, er det også beklageligt, at medlemsstaterne ikke kan se nogen grund til at gribe lejligheden nu til at forbedre systemet inden udvidelsen. Parlamentet kan imidlertid imødesee dette perspektiv med sindsro. Hvis medlemsstaterne ikke ønsker en dialog om reform, får det være sådan. Parlamentets budgetbeføjelser forbliver intakte - hvorimod en reform uundgåeligt ville have medført, at det skulle dele flere beføjelser med Rådet. I den forbindelse må det erindres, at de ikke-obligatoriske udgifter allerede udgør 59% af EU's årlige budget, og at denne andel vil stige. De resterende 42%, som går til den fælles landbrugspolitik, kan kun fortsætte med at falde - og der er mange gode argumenter for, at det vil blive nødvendigt at foretage en gennemgribende reform af denne del af budgettet, inden en udvidelse bliver realistisk.

Situationen for den interinstitutionelle aftale (IIA) og de finansielle overslag

5. Ordføreren beklager den vedvarende uklare status for den interinstitutionelle aftale af 6. maj 1999 om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren. Han minder om, at Parlamentet i beslutningen af 13. april 2000 (punkt 51.3) foreslog, at de finansielle overslag blev konsolideret

¹ Beslutning af 13. april 2000 med Europa-Parlamentets forslag til regeringskonferencen (EFT C 40 af 7.2.2001, s. 409).

² Protokol fra mødet den 3. april 2001, Vedtagne tekster, punkt 9 "Europa-Parlamentets beslutning om retningslinjerne for 2002-budgetproceduren - Sektion III - Kommissionen - *punkt 12: "anerkender betydningen af Kommissionens forslag om en samlet ændring af finansforordningen; tager afstand fra regeringskonferencens afgørelse om ikke at indføre fælles beslutningstagning for finansielle spørgsmål og første indføre kvalificerede flertalsafgørelser i Rådet fra 2007; opfatter dette som et tegn på, at medlemsstaterne grundlæggende er uvillige til at samarbejde med Parlamentet om disse spørgsmål, og beklager den skygge, dette kaster over samarbejdet under budgetproceduren; vil ikke tøve med at lade sin holdning til finansforordningen komme til udtryk i budgetafgørelserne;"*

i traktaten som et mellemlangsiget finansieringsprogram vedtaget i fællesskab af Parlamentet og Rådet.

6. Også i den henseende er mangelen på ambitioner hos medlemsstaterne skuffende. Parlamentet ville ikke have meget at vinde ved sådan en reform, men budgetproceduren som helhed kunne have godt af den. Parlamentet kan ganske roligt fortsætte med at anvende finansielle overslag i form af en interinstitutionel aftale, som rent juridisk ikke er bindende, og som parterne kan opsigte på et hvilket som helst tidspunkt. Hvis medlemsstaterne blot havde grebet fast om reformnælden, kunne det tvetydige spørgsmål om det fornødne flertal til vedtagelse af afgørelser om de finansielle overslag været blevet løst.
7. I virkeligheden har regeringskonferencen kun skabt endnu større forvirring. På den ene side åbner erklæringen om artikel 10 i EF-traktaten mulighed for, at institutionerne indgår aftaler, men samtidig hedder det, at disse aftaler hverken må "ændre eller udbygge" traktatens bestemmelser, herunder bestemmelserne om det nødvendige flertal til vedtagelse af afgørelser i Parlamentet og Rådet. Men dette har altid været hovedårsagen til forvirringen omkring de finansielle overslag: de skal vedtages med simpelt flertal, skønt de er bindende for institutionerne med hensyn til deres budgetafgørelser og derfor er afgørende i budgetanliggender, som normalt er underlagt flertalsbestemmelserne i artikel 272.
8. Som om denne uklarhed ikke var nok, gør medlemsstaterne kun situationen værre med deres henvisning i artikel 161 til de finansielle overslag - første gang de bliver nævnt i traktaterne (de er dog allerede nævnt i nogle retsakter¹. Budgetudvalget har allerede haft lejlighed til at forhøre sig om denne nyskabelse hos Parlamentets Juridiske Tjeneste, som bekræftede², at den hverken ændrede ved IIA's/de finansielle overslags retlige status eller ved situationen med hensyn til flertalskrav eller gjorde vedtagelsen af IIA/de finansielle overslag obligatorisk.
9. Det eneste, denne henvisning i traktaten til de finansielle overslag bevirker, er:
 - (a) den gør det vanskeligere at ændre de nuværende finansielle overslag, navnlig det yderst følsomme emne for udgiftsområde 2 - struktur- og samhørighedsfondene; dette gælder både ændringen før 2006 med henblik på udvidelsen og fastlæggelsen af den nye finansielle ramme for perioden efter 2006;
 - (b) den afklarer ikke situationen med hensyn til de afstemningsflertal, der kræves til vedtagelse eller ændring af de finansielle overslag³.

Andre punkter med budgetmæssige følgevirkninger

10. Ordføreren henviser til sit arbejdsdokument nr. 4/2001 om Nice-traktaten og de finansielle

¹ Rådets forordning (EF) nr. 2040/2000 af 26. september 2000 om budgetdisciplin, EFT L 244 af 29.9.2000, s. 27; Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 182/1999/EF af 22. december 1998 om femte rammeprogram for Det Europæiske Fællesskabs indsats inden for forskning, teknologisk udvikling og demonstration (1998-2002), EFT L 26 af 1.2.1999, s. 1; artikel 3, stk. 3, i selve finansforordningen.

² Udtalelse SJ-037/01 af 21. februar 2001.

³ Ordføreren henviser til sit arbejdsdokument nr. 6/2001 af 4. april 2001 om de afstemningsflertal, der kræves i den interinstitutionelle aftale af 6. maj 1999, PE 300.047, som han har udarbejdet i sin egenskab af ordfører om IIA.

overslag¹, som han har udarbejdet i sin egenskab af ordfører om IIA, og hvori han kort gjorde rede for de vigtigste spørgsmål om, hvor meget de ændringer, der vedtoges på regeringskonferencen, vil koste i budgetmæssig henseende. Generelt beklager ordføreren regeringskonferencens arbejdsmetoder, som går ud på at drøfte ændringer, der uundgåeligt vil koste penge, uden at nogen parlamenter - nationalt parlament eller Europa-Parlamentet - virkelig kan undersøge sagen nøje i deres egenskab af vogtere om skatteydernes interesser. I den henseende kan resultaterne af regeringskonferencen, som de fremgår af Nice-traktaten, kritiseres på to generelle punkter:

(a) de opererer med antagelser vedrørende finansieringen af nye traktatbestemmelser og tager det i den forbindelse for givet, at Europa-Parlamentet som en af budgetmyndighedens parter giver sit samtykke;

(b) de foreslår nye traktatbestemmelser uden virkelig at tage hensyn til, hvordan de kan finansieres inden for rammerne af de nuværende finansielle overslag; flere af de vedtagne nyskabelser imødekommer klart nye behov, som der ikke blev taget højde for på Det Europæiske Råds møde i Berlin eller ved indgåelsen af IIA i 1999.

11. De traktatændringer, som denne dobbelte kritik går på, er ændringerne vedrørende forstærket samarbejde, FUSP/ESFP, samarbejde om retlige og indre anliggender (tredje søjle - EU-traktatens artikel 29 og 31 om oprettelse af Eurojust), finansiell støtte til medlemsstaterne i tilfælde af naturkatastrofer (EF-traktatens artikel 100), sociale bestemmelser (artikel 137 og 144), strukturforanstaltninger (artikel 161), miljø (artikel 175, stk. 2), politiske partier (artikel 191) og institutionernes sammensætning med henblik på udvidelsen. Ordføreren henviser til ovennævnte arbejdsdokument med henblik på flere detaljer. Der kan kun drages den konklusion, at disse nye initiativer vil kræve flere bevillinger i de finansielle overslag og ændring af lofterne inden for de pågældende udgiftsområder.

Udvidelsen og institutionernes sammensætning

12. De mest dybtgående ændringer i budgetmæssig henseende er naturligvis ændringerne i institutionernes sammensætning for at give plads til et øget antal medlemmer. Der må foretages en ændring i de nuværende finansielle overslag for EU15 (bilag I til IIA) med henblik på udvidelsen. Finansieringsrammen for EU21 som anført i bilag II til IIA skal tages som rettesnor for de ændringer, der skal foretages, herunder inden for udgiftsområde 5 (administration). Dette vejledende bilag blev imidlertid udarbejdet ud fra den antagelse, at EU ville blive udvidet med 6 nye stater.
13. Nu hvor medlemsstaterne har "afgivet deres ordre" i Nice-traktaten, mener ordføreren, det er på høje tid at undersøge, hvordan "regningen" kommer til at se ud. Alle institutionerne er berørt af udvidelsen, og de fleste af dem, herunder Europa-Parlamentet, må begynde at forberede sig herpå. Ordføreren støtter derfor tanken om oprettelse af en interinstitutionel arbejdsgruppe til at undersøge institutionernes finansieringsbehov og fremlægge passende forslag vedrørende de finansielle overslag. Nice-traktaten og regeringskonferencens konklusioner nævner ikke noget om, hvordan udvidelsen skal finansieres, selv om der er så mange uafklarede spørgsmål.

¹ PE 294.071 af 17. januar 2001.

Stemmevægtingen i Rådet og nettobudgetstillinger

14. Ordføreren vil gerne henlede opmærksomheden på et aspekt af regeringskonferencens afgørelser vedrørende stemmevægtingen i Rådet, som hidtil ikke har været genstand for nogen særlige kommentarer: forholdet mellem den foreslåede stemmevægting og medlemsstaternes nettobudgetstilling. Tabellen i bilaget viser medlemsstaternes nettobudgetstilling i henhold til de seneste offentliggjorte beregninger (fra 1998) begyndende med de største nettobidragydere og deres relative stemmevægt før og efter Nice. I overensstemmelse med Parlamentets beslutning fra 1997 om finansieringen af Agenda 2000 har ordføreren altid modsat sig princippet om en "rimelig modydelse", og han har foretaget denne beregning for at fastslå kendsgerningerne og ikke for at være polemisk.
15. Kendsgerningerne viser, at Nice-traktaten i det mindste i scenariet EU-15 gør det lettere for nettobidragyderne at danne et blokerende mindretal. Hvor der før Nice krævedes de 4 største nettobidragydere stemmer til et blokerende mindretal (29 stemmer repræsenterende 44,2% af befolkningen med 33,33% af stemmerne), vil der efter Nice kun kræves de 3 største nettobidragydere stemmer (D, NL, UK) repræsenterende tilsammen 71 stemmer. Den andel af befolkning og stemmer, som dette repræsenterer, er rent faktisk faldet (henholdsvis 41,84% og 29,96%).
16. Herudover er den nye "kontrolmekanisme", hvorefter en medlemsstat kan kræve, at det kontrolleres, at et kvalificeret flertal repræsenterer mindst 62% af Unionens samlede befolkning, særlig gunstig for Tyskland, som det er blevet påpeget andetsteds, og dette gælder ikke mindst på budgetområdet. Som den største nettobidragyder skal Tyskland blot sikre sig Det Forenede Kongeriges støtte samt stemmerne fra et hvilket som helst andet land bortset fra Luxembourg for at forhindre, at der opnås et kvalificeret flertal. Det Forenede Kongerige og Tyskland, der tilsammen repræsenterer 37,64% af den samlede befolkning, er lige ved at udgøre den nødvendige tærskel for at forhindre opnåelse af et flertal, der repræsenterer 62% af befolkningen.
17. Disse afstemningsbestemmelser vil gøre det vanskeligere at opnå flertal til mange budgetafgørelser, og de vil styrke nettobidragydernes position under budgetforhandlingerne. Dette er særlig uheldigt i betragtning af de nødvendige forhandlinger med henblik på tilpasning af de finansielle overslag og af det årlige udvidelsesbudget.
18. På den anden side ændrer de nye bestemmelser ikke væsentligt ved de 4 største nettomodtagere, de fire "samhørighedslandes" stemmevægt. Før Nice kunne de ikke mønstre et blokerende mindretal (med kun 21 stemmer), og efter Nice er deres situation uændret, selv om de dog nu tegner sig for en større andel af det samlede antal stemmer (24,47% mod 16,96%). Situationen ville dog se helt anderledes ud i begge tilfælde, dersom Italien, hvis interesser ofte falder sammen med de fire samhørighedslandes, talte som "æresmedlem" af samhørighedsklubben.²

¹ Beslutning om Kommissionens meddelelse om Agenda 2000: Unionens fremtidige finansiering - den nye finansielle ramme (2000-2006) (KOM(97)2000 - C4-0372/97), EFT C 388 af 22.12.1997, s. 31.

² I betragtning af det vanskelige i at forudsætte ansøgerlandenes nettobudgetstilling har ordføreren ikke ekstrapoleret denne analyse, skønt det ville være en interessant øvelse.

Weighting of votes in Council in relation to net budget positions

Country	Net position €m	Net % GDP	population (millions)	% population	Pre-Nice		Post-Nice	
	(1997)	(1997)	(2000)	(2000)	Votes	% Votes	Votes	% Votes
D	-11076,20	-0,60	82.038	21,86%	10	11,49%	29	12,24%
NL	-2317,20	-0,73	15.760	4,20%	5	5,75%	13	5,49%
UK	-1882,70	-0,17	59.247	15,79%	10	11,49%	29	12,24%
blocking minority of largest net payers post-Nice			157.045	41,84%	25	28,74%	71	29,96%
S	-1144,70	-0,59	8.854	2,36%	4	4,60%	10	4,22%
blocking minority of largest net payers pre-Nice			165.899	44,20%	29	33,33%	81	34,18%
B	-1.137,60	-0,52	10.213	2,72%	5	5,75%	12	5,06%
F	-971,70	-0,08	58.966	15,71%	10	11,49%	29	12,24%
A	-735,80	-0,41	8.082	2,15%	4	4,60%	10	4,22%
I	-153,10	-0,02	57.612	15,35%	10	11,49%	29	12,24%
L	-52,40	-0,35	429	0,11%	2	2,30%	4	1,69%
DK	36,60	0,03	5.313	1,42%	3	3,45%	7	2,95%
FIN	42,30	0,04	5.160	1,37%	3	3,45%	7	2,95%
IRL	2663,90	4,82	3.744	1,00%	3	3,45%	7	2,95%
P	2710,80	3,11	9.980	2,66%	5	5,75%	12	5,06%
GR	4359,80	4,12	10.533	2,81%	5	5,75%	12	5,06%
E	5911,00	1,27	39.394	10,50%	8	9,20%	27	11,39%
minority of cohesion countries			63.651	16,96%	21	24,14%	58	24,47%

Total population	375.325					
total votes			87	100,00%	237	100,00%
QMV threshold	232.702	62,00%	62	71,26%	169	71,31%
blocking minority	142.624	38,00%	26	28,74%	69	28,69%

Sources: European Commission: *Financing the EU*, Com (1998) 560 of 7 October 1998 and documents of EP Committee on Constitutional Affairs

KONKLUSIONER

Budgetudvalget opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager:

Europa-Parlamentet,

beklager, at medlemsstaterne ikke har fundet det formålstjenligt at foretage en reform af EU-budgetproceduren inden den næste udvidelse; mener med hensyn til den fælles landbrugspolitik, at procedurereformen må gå hånd i hånd med en politisk reform; giver atter udtryk for den opfattelse, at fælles beslutningstagning om regnskabsregulativer og om den fælles landbrugspolitik er nødvendige forudsætninger for demokratisk legitimitet i en udvidet Union; beklager navnlig de finansielle overslags vedvarende uklare status, et andet usikkerhedsmoment, som det ville være bedst at få afklaret inden udvidelsen;

noterer sig omkostningsvirkningerne af de nye initiativer i traktaterne, herunder forstærket samarbejde, FUSP/EFSP, samarbejde om retlige og indre anliggender (artikel 29 og 31 i EU-traktaten), finansiell støtte til medlemsstaterne i tilfælde af naturkatastrofer (artikel 100 i EF-traktaten), sociale bestemmelser (artikel 137 og 144), strukturforanstaltninger (artikel 161), miljø (artikel 175, stk. 2) og politiske partier (artikel 191); påpeger, at medlemsstaterne ikke unilateralt kan træffe afgørelse om, hvordan disse udgifter skal finansieres, uden samtykke fra Europa-Parlamentet som budgetmyndighedens anden part; understreger, at der ikke var taget højde for de fleste af disse initiativer i de finansielle overslag fra 1999, og at de derfor kræver flere bevillinger, hvilket indebærer revision af de pågældende lofter;

kræver med hensyn til institutionernes sammensætning med henblik på udvidelsen og de hermed forbundne omkostninger oprettelse af en interinstitutionel arbejdsgruppe på højt niveau til at undersøge institutionernes finansieringsbehov og fremlægge passende forslag vedrørende de finansielle overslag og de nødvendige tilpasninger heraf;

11. april 2001

UDTALELSE FRA UDVALGET OM BORGERNES FRIHEDER OG RETTIGHEDER OG RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid
(2001/2022(INI))

Rådgivende ordfører: Elena Ornella Paciotti

PROCEDURE

På mødet den 27. februar 2001 valgte Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender Elena Ornella Paciotti til rådgivende ordfører.

På møder den 20. marts og 10. april 2001 behandlede det udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det enstemmigt nedenstående konklusioner.

Til stede under afstemningen var: Graham R. Watson (formand), Robert J.E. Evans, (næstformand), Elena Ornella Paciotti (rådgivende ordfører), Niall Andrews, Alima Boumediene-Thiery, Carmen Cerdeira Morterero (for Adeline Hazan), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Marcello Dell'Utri, Giuseppe Di Lello Finuoli, Giorgos Dimitrakopoulos (for Charlotte Cederschiöld), Daniel J. Hannan, Jorge Salvador Hernández Mollar, Anna Karamanou, Margot Keßler, Alain Krivine (for Pernille Frahm), Hartmut Nassauer, William Francis Newton Dunn (for Jan-Kees Wiebenga), Arie M. Oostlander (for Timothy Kirkhope), Ingo Schmitt (for Eva Klamt), Patsy Sørensen, Sérgio Sousa Pinto, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Anne E.M. Van Lancker (for Gianni Vattimo) og Christian Ulrik von Boetticher.

KORT BEGRUNDELSE

1. Denne udtalelse er udarbejdet på grundlag af følgende dokumenter:
 - erklæringen om Unionens fremtid, vedtaget af Det Europæiske Råd i Nice,
 - Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,
 - arbejdsdokument om Nice-traktaten og Unionens fremtid udarbejdet af Iñigo Méndez de Vigo og António José Seguro for Udvalget om Konstitutionelle Anliggender,
 - Parlamentets beslutninger om forberedelsen af regeringskonferencen (af 18. november 1999 og 3. februar 2000) og af Det Europæiske Råd i Nice (30.11.2000) samt om resultatet af Det Europæiske Råd i Nice (af 14. december 2000),
 - Parlamentets beslutninger om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (af 13. april 1999, 16. september 1999 og 15. februar 2000).
2. Først og fremmest skal det bemærkes, at det arbejdsdokument, som Iñigo Méndez de Vigo og António José Seguro har udarbejdet, er et vægtigt kulturelt og politisk dokument, som giver en vidtrækkende og dybtgående behandling af problemerne omkring Unionens fremtid. Opgaven for Udvalget om Borgernes Friheder består i at komme med forslag til de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre respekt omkring for unionsborgernes grundlæggende rettigheder i forbindelse med gennemførelsen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Med henblik herpå skal det understreges, at

- a) Det Europæiske Råd i Nice viste, at den traditionelle metode i form af regeringskonferencer er uegnet, og det bør derfor anbefales, at forberedelserne til de næste traktatændringer overdrages til en "konvention" eller en interinstitutionel konference svarende til den, som udarbejdede chartret om grundlæggende rettigheder, og hvori også repræsentanter fra ansøgerlandene bør deltage. Dette organ skal have til opgave at udarbejde et projekt for revision, forenkling og omorganisering af traktaterne, og det skal også forsøge at definere de grundlæggende principper for Unionen og afgrænse institutionernes beføjelser i ét enkelt dokument, der er klart og koncist, og som helst skal sikres en vis stabilitet (som det er tilfældet med en forfatning)¹.
- b) Chartret om grundlæggende rettigheder bør indføjes i traktaterne (i "forfatningsdelen"), så der kan rettes op på det paradoks, at der i artikel 6 i TEU henvises til den europæiske menneskerettighedskonvention, selv om EU ikke har

¹ Jf. Parlamentets beslutning af 14.12.2000.

tiltrådt den formelt, mens der ikke er nogen henvisning til chartret, som alle EU's institutioner derimod har undertegnet¹.

3. Hvad angår aspekter af Nice-traktaten, som direkte vedrører spørgsmålene om de grundlæggende rettigheder, er det den rådgivende ordførers opfattelse, at:
 - a) ændringen af artikel 7 i TEU, der vedtoges i Nice, bør betragtes som positiv, idet den opfylder et tomrum ved at indføre en varslingsmekanisme for tilfælde, hvor der er en klar fare for, at en medlemsstat vil tilsidesætte respekten for de grundlæggende rettigheder²,
 - b) reformerne af Domstolen, Retten i Første Instans og Revisionsretten bør betragtes som positive om end delvis utilstrækkelige.

Hvad angår sidstnævnte punkt ønskes det, at følgende tages med i overvejelserne:

- direkte klageadgang for borgerne til en EU-dommer i tilfælde af krænkelse af deres grundlæggende rettigheder³,
- Kommissionens forslag, som Parlamentet har støttet, om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed i form af et uafhængigt organ, der er specialiseret i forfølgelse af svig mod EU's finansielle interesser ved de nationale forvaltninger⁴,
- forslaget om at give den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse - indført ved forordning (EF) nr. 45/2001⁵ - mulighed for at anlægge sag ved EU's dømmende myndighed (Retten i Første Instans og/eller Domstolen)⁶.

Der er tale om forslag, som Udvalget om Borgernes Friheder allerede har tilsluttet sig i forbindelse med vedtagelsen af udtalelsen af Ana Palacio Vallelersundi den 23. februar 2000 (PE 285.880).

Et år efter, at disse krav blev fremsat, er de stadig aktuelle, eftersom det egentlige mål med opbygningen af EU som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og dermed med omorganiseringen af traktaterne fremdeles er, at borgerne skal sættes i centrum for denne opbygning. Der bør også tænkes på en bedre definition af udtrykket "område med frihed, sikkerhed og retfærdighed", som i øjeblikket er omfattet af foranstaltningerne i afsnit IV i TEF og afsnit VI i TEU, for at sikre en bedre overensstemmelse med definitionen af de grundlæggende rettigheder i chartret - navnlig på de områder, hvor traktaterne allerede tildeler EU-institutionerne særlige beføjelser, hvilket gælder f.eks. fremme af en aktiv politik til bekæmpelse af forskelsbehandling, fastsat i artikel 13 i TEF, retten til unionsborgerskab, fastsat i artikel 17-22 i TEF, retten til åbenhed, fastsat i artikel 255 i TEF, retten til beskyttelse

¹ Jf. Parlamentet beslutninger af 18.11.1999, 30.11.2000, 14.12.2000 m.fl.

² Jf. Parlamentet beslutninger af 14.12.2000.

³ Jf. Parlamentet beslutning af 18.11.1999.

⁴ ...

⁵ EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1-22.

⁶ Udtalelse af Ana Palacio Vallelersundi.

af privatlivet, der underforstås i artikel 286 i TEF, og retten til en forsvarlig forvaltning, som allerede er anerkendt i Domstolens retspraksis. Det drejer sig kort sagt om at få tydeliggjort den nødvendige interaktion mellem definitionen af de grundlæggende rettigheder og iværksættelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige på europæisk plan for at kunne beskytte dem.

Definitionen af de grundlæggende rettigheder og af rettighederne i tilknytning til unionsborgerskabet gør det derfor nødvendigt at konsolidere politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager (i øjeblikket tredje søjle) under første søjle, hvorved det bliver muligt at gøre traktaterne juridisk kohærente, sikre den nødvendige demokratiske kontrol og beskytte borgernes frihedsrettigheder, fjerne unødvendig kompleksitet, sikre egentlig uafhængighed mellem EU's politikker på området frihed, sikkerhed og retfærdighed og gøre bestemmelserne mere forståelige for borgerne.

Det skal påpeges, at en sådan konsolidering ikke i sig selv kan medføre en ændring af den nuværende kompetencefordeling mellem staterne og Unionen (også inden for fællesskabsområdet kan der udmærket fastlægges områder, som er forbeholdt staterne, områder, hvor staterne og Unionen deler beføjelser, og områder, hvor beføjelserne er overdraget Unionen), og at ønsket om konsolidering af første og tredje søjle bl.a. skyldes, at de - til forskel fra anden søjle - vedrører politikker, der udelukkende skal gennemføres inden for EU¹.

Konsolideringen i første søjle af områder, der i øjeblikket henhører under tredje søjle, vil desuden løse et problem, som flere gange er blevet rejst af Parlamentet, nemlig manglen på **retlig kontrol** med aktiviteter, der indvirker på borgernes rettigheder. For også at sikre en **demokratisk kontrol** - en nødvendighed, der også ofte er gjort opmærksom på - må der indføres medbestemmelsesret for Europa-Parlamentet på dette område².

Endelig må der findes en passende institutionel placering for Europol, som skal afstemmes efter Eurojust³.

Med afsæt i denne ramme genfremsættes i det følgende en stor del af konklusionerne fra udtalelsen af 26. februar 2000.

KONKLUSIONER

Udvalget om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager:

1. kræver, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder indføjes i traktaterne, således at det bliver retligt bindende og for at styrke unionsborgerskabet ;

¹ Jf. Parlamentets beslutning af 16.9.1999.

² Jf. Parlamentet beslutning af 15.2.2000.

³ Jf. Parlamentet beslutning af 13.4.1999 m.fl.

2. anser det for væsentligt i EF-traktaten at konsolidere de grundlæggende rettigheder (som fastlagt i traktat om Den Europæiske Union, artikel 6 og EU's charter om grundlæggende rettigheder), borgernes rettigheder og alle de andre bestemmelser, der direkte eller indirekte er forbundet med en aktion fra de europæiske institutioner til fordel for personer, som indehavere af en grundlæggende ret;
3. fastslår, at udbygningen af Unionen som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed kræver en væsentlig forenkling af den normative og institutionelle ramme, hvilket kan opnås ved:
 - at lægge det retlige samarbejde og politisamarbejdet i kriminalsager sammen med det retlige samarbejde i civilretlige sager og med foranstaltningerne vedrørende den frie bevægelighed for personer,
 - på grundlag af retsstatsprincippet (EU-traktatens artikel 6, stk. 1) at anerkende Domstolens fulde prøvelsesret vedrørende samtlige foranstaltninger i forbindelse med gennemførelsen af OFSR, idet den differentiering, der gælder den retlige beskyttelse under tredje søjle, er i strid med princippet om unionsborgernes lighed for loven,
 - at lade alle foranstaltninger vedrørende virkeliggørelse af OFSR overgå til den fælles beslutningsprocedure og vedtagelse med kvalificeret flertal, idet Parlamentets medansvar på EU-plan er en pendant til den rolle, som medlemsstaternes parlamenter varetager på områderne frihedsrettigheder og strafferet; demokratiprincippet kræver imidlertid, at det skal være de valgte folkerepræsentanter, der vedtager bindende retsregler på dette område;
 - beklager, at Amsterdam-traktatens artikel 67, stk. 1, ikke blev ændret, og anmoder derfor medlemsstaterne om at give afkald på deres initiativret, der er fastlagt under overgangsperioden på fem år efter ikrafttrædelsen af Amsterdamtraktaten, eller i det mindste at benytte sig af den så lidt som muligt og acceptere, at Kommissionen spiller en samordnende rolle, således at man undgår en kraftig forøgelse af initiativerne og manglende sammenhæng;
4. konstaterer vanskelighederne vedrørende visum, asyl og indvandring og understreger, at det er nødvendigt hurtigt at fastlægge fælles europæiske grundprincipper for foranstaltninger vedrørende immigration, asylregler og beskyttelse af landsforviste og flygtninge;
5. henstiller med henblik på fuld gennemførelse af retsstatsprincippet (EU-traktatens artikel 6) i Unionen, at der indføres rigoristiske retlige garantier for enhver, der er berørt af fællesskabsretten, og at man følgerig
 - giver enhver fysisk eller juridisk person ret til at indbringe klage for Domstolen i tilfælde, hvor EU-institutionerne eller -organerne handler på en måde, der

repræsenterer en krænkelse af de grundlæggende rettigheder,

- indfører passende retsgarantier i forbindelse med aktiviteter under den fremtidige europæiske anklagemyndighed, som vil få beføjelse til at indlede retsforfølgning i sager vedrørende beskyttelse af Unionens finansielle interesser eller i andre sager, der er omhandlet i traktaterne,
 - giver den i EF-traktatens artikel 286 omhandlede myndighed og Ombudsmanden ret til at rette henvendelse til Domstolen som led i de beføjelser, der er tillagt dem;
6. opfordrer på det kraftigste til, at retsgrundlaget for Europol ændres, og at det integreres i Unionens institutionelle ramme, således at der sikres en passende form for kontrol fra Europa-Parlamentets og retligt tilsyn fra Domstolens side.

26. april 2001

UDTALELSE FRA UDVALGET OM INDUSTRIPOLITIK, EKSTERNE ØKONOMISKE FORBINDELSER, FORSKNING OG ENERGI

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid
(2001/2022 (INI))

Rådgivende ordfører: Carlos Westendorp y Cabeza

PROCEDURE

På mødet den 27. februar 2001 valgte Udvalget om Industripolitik, Eksterne Økonomiske Forbindelser, Forskning og Energi Pat the Cope Gallagher til rådgivende ordfører.

På møder den 20. marts 2001, 27. marts 2001, 10. april 2001 og 24. april 2001 behandlede det udkastet til udtalelse.

Forud for den endelige afstemning meddelte Pat the Cope Gallagher, at eftersom ændringsforslagene havde ændret hans oprindelige standpunkt i sagen, så han sig ikke i stand til at fortsætte som ordfører. Udvalget valgte derpå formanden, Carlos Westendorp y Cabeza, til ordfører.

På sidstnævnte møde vedtog det nedenstående konklusioner (for: 36; imod: 2; hverken/eller: 2).

Til stede under afstemningen var: Carlos Westendorp y Cabeza (formand og rådgivende ordfører), Nuala Ahern (næstformand), Konstantinos Alyssandrakis, Ward Beysen (for Willy C.E.H. De Clercq), Guido Bodrato, Massimo Carraro, Giles Bryan Chichester, Nicholas Clegg, Elisa Maria Damião (for Erika Mann), Harlem Désir, Concepció Ferrer, Colette Flesch, Glyn Ford, Pat the Cope Gallagher, Lisbeth Grönfeldt Bergman (for Marjo Matikainen-Kallström), Michel Hansenne, Roger Helmer, Hans Karlsson, Bashir Khanbhai (for Anders Wijkman), Helmut Kuhne (for Norbert Glante), Bernd Lange (for Rolf Linkohr), Peter Liese (for Werner Langen), Eryl Margaret McNally, Nelly Maes, Reino Paasilinna, Elly Plooi-j-van Gorsel, Samuli Pohjamo (for Astrid Thors), John Purvis, Alexander Radwan (for Peter Michael Mombaur), Bernhard Rapkay (for François Zimeray), Mechtilde Rothe, Christian Foldberg Røvsing, Paul Rübig, Umberto Scapagnini, Konrad K. Schwaiger, Esko Olavi Seppänen, Helle Thorning-Schmidt (for Imelda Mary Read), W.G. van Velzen, Alejo Vidal-Quadras Roca og Myrsini Zorba.

KORT BEGRUNDELSE

I. Indledning

Dette udkast til udtalelse er hovedsagelig koncentreret om to aspekter af Nice-traktaten. Det første vedrører protokollen om de finansielle konsekvenser af udløbet af EKSF-traktaten og om Kul- og Stålforskningsfonden, og det andet aspekt vedrører artikel 133 om den fælles handelspolitik. Der vil blive givet en kort kommentar til artikel 157, stk. 3, om specifikke støtteforanstaltninger på industriområdet og artikel 181 A om økonomisk, finansielt og teknisk samarbejde med tredjelande inden for udviklingssamarbejde.

Vi har modtaget udtalelsen fra Parlamentets Juridiske Tjeneste om de retlige aspekter af artikel 133, 300, stk. 2, og 300, stk. 6, som ændret ved Nice-traktaten, som er offentliggjort særskilt. Ordføreren koncentrerer sig om de politiske aspekter af artikel 133.

II. Protokollen om EKSF-traktaten

Protokollen om Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) indebærer følgende: for det første skal alle EKSF's aktiver og passiver overføres til Det Europæiske Fællesskab den 24. juli 2002 (art. 1, stk. 1)).

For det andet skal alle aktiver efter afviklingen af EKSF være "bestemt til forskning inden for sektorer knyttet til kul- og stålindustrien", og disse aktiver skal udgøre "Kul- og Stålforskningsfondens" aktiver (art. 1, stk. 2)).

For det tredje oprettes der således en ny Kul- og Stålforskningsfond, hvis indtægter skal hidrøre fra forvaltningen af EKSF's frigjorte aktiver. Den nye Kul- og Stålforskningsfond skal have sine egne aktiver, der vil blive forvaltet således, at de vil bringe indtægter til finansiering af forskning inden for sektoren knyttet til kul- og stålindustrien under forudsætning af, at denne forskning finder sted "uden for rammeprogrammet" (art. 1, stk. 3)).

For det fjerde fastsættes det i artikel 2, hvilke former for afgørelser der skal træffes: Rådet træffer afgørelse med enstemmighed. Kommissionen udarbejder det relevante lovforslag, og Parlamentet hører simpelt hen.

Mens EKSF-traktatens skal udløbe den 23. juli 2002 (50 år efter at den trådte i kraft den 23. juli 1952), forlænges det statistiske system for EKSF. Det vil fortsætte indtil den 31. december 2002.

III. Artikel 133 om den fælles handelspolitik

Ordføreren koncentrerer sig om betydningen af de nye tilføjelser:

I henhold til **stk. 3, afsnit 3**, bemyndiger Rådet (alene) "Kommissionen til at indlede de nødvendige forhandlinger" med henblik på at indgå en international aftale. I Nice-traktaten er der imidlertid føjet et nyt punktum til stk. 3: "Rådet og Kommissionen skal sikre, at de aftaler, der forhandles, er i overensstemmelse med Fællesskabets interne politikker og regler." Med andre ord: en international aftale kan ikke opløse og bør ikke føre til ændringer i Fællesskabets interne politikker og regler". Denne sikkerhedsklausul er vigtig, fordi dens

logik gentages i de nye stk. 5-7.

I **stk. 3, afsnit 2**, oprettes det hemmelighedsfulde udvalg 133, hvis rolle er at "bistå den [Kommissionen] i dette arbejde [føre forhandlingerne med tredjelande]". Nice-traktaten er imidlertid gået videre ved at tilføje et nyt punktum: Kommissionen aflægger regelmæssigt rapport til det særlige udvalg om, hvordan forhandlingerne skrider frem. Denne ændring kunne fortolkes som en styrkelse af Rådets rolle, fordi Kommissionen drages til ansvar over for 133-udvalget, ikke en fællesskabsinstitution.

Stk. 3, afsnit 3, bibeholdes uændret, men de relevante bestemmelser i artikel 300 har ikke bidraget til at fremme den fælles handelspolitik. Og stk. 4 er ligeledes uændret: Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Stk. 5 er nyt og betydningsfuldt: I 1. afsnit hedder det, at a) handel med tjenesteydelser og b) handelsrelaterede aspekter af intellektuel ejendomsret nu er omfattet af de retlige bestemmelser i artikel 133, stk. 1-4, og afgørelse med kvalificeret flertal finder derfor anvendelse, "jf. dog stk. 6." Investering er derfor kun delvist omfattet, for så vidt som måde 3 i GATS defineres som handel med tjenesteydelser.

I 2. afsnit modificeres og begrænses afstemning med kvalificeret flertal øjeblikkelig, eftersom enstemmighed vil blive anvendt i to tilfælde, når a) der skal vedtages interne regler, b) Fællesskabet skal tildeles nye beføjelser, som endnu ikke er omfattet af traktaten. Men tilfælde b) kunne klares med en henvisning til artikel 308 som retsgrundlag, og dermed vil Parlamentet blive hørt.

I 3. afsnit hedder det, at med hensyn til "forhandling og indgåelse af en aftale af horisontal karakter" træffer Rådet afgørelse "med enstemmighed". Dette er et meget interessant tilfælde, fordi vi vil få en række aftaler "af horisontal karakter", og vil være nødt til at behandle dem omhyggeligt. Det er meget sandsynligt, at aftaler "af horisontal karakter" dækker mere end en sektor, hvilket indebærer mere end et retsgrundlag. Denne situation vil sandsynligvis skabe et dilemma: for spørgsmål, der falder inden for kategorien det interne marked vil Rådet træffe afgørelse med kvalificeret flertal, og Parlamentet vil deltage i lovgivningsproceduren, men de samme anliggender vil, når de behandles som et eksternt tilfælde, blive afgjort ved enstemmighed uden at inddrage Parlamentet.

I 4. afsnit fastslås medlemsstaternes ret til at "opretholde og indgå aftaler med tredjelande", for så vidt "disse aftaler overholder fællesskabsretten". I Nice-traktaten og de nye bestemmelser i artikel 133 får bilaterale aftaler nyt liv. Det ville være Kommissionens opgave at undersøge disse aftaler omhyggeligt for at finde ud af, om de indeholder bestemmelser, der ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten eller sågar er i modstrid med den.

Hvad ville Kommissionen gøre i et tilfælde, hvor den konkluderede, at en bilateral aftale mellem en medlemsstat og et tredjeland indeholdt bestemmelser, der ikke fuldt ud overholdt fællesskabsretten? I henhold til stk. 3 ville Kommissionen skulle forelægge en rapport for 133-udvalget. Denne rapport kunne så blive accepteret, forkastet eller afvist som ikke gennemtænkt eller ubegrundet.

Stk. 6 er nyt og særligt vigtigt, fordi det henviser til parallelisme: I 1. afsnit hedder det, at der ikke kan indgås aftaler, der kunne medføre harmonisering af anliggender vedrørende det indre marked, ved at tvinge medlemsstaterne til at tilpasse direktiver vedrørende det indre marked til handelsaftaler.

2. afsnit er tilfældet med blandet kompetence (eller blandede aftaler) mellem fællesskabet og dets medlemsstater inden for handel med tjenesteydelser, hvortil der kræves fælles overenskomst mellem medlemsstaterne. Derfor vil en afgørelse inden for handel med kulturelle og audiovisuelle tjenesteydelser, tjenesteydelser i forbindelse med uddannelse, sociale tjenesteydelser og tjenesteydelser inden for menneskets sundhed kræve anvendelse af bestemmelserne i artikel 300. Og forhandling om aftaler på disse tre områder "indgås i fællesskab af Fællesskabet og medlemsstaterne" (dvs. blandet kompetence).

Dette dobbelte krav (dvs. blandet kompetence og enstemmighed) begrundes af Kommissionen med, at det ikke er muligt at ophæve handelsforhandlinger til at nedbryde medlemsstaternes kultur-, uddannelses- eller socialpolitik. Man kan imidlertid stille spørgsmålstegn ved logikken i Kommissionens holdning med hensyn til "blandet kompetence og enstemmighed" på baggrund af de determinanter, der er afgørende for globale processer. Handel er en af de fire faktorer, der er afgørende for globaliseringen. De øvrige tre faktorer, såsom investering, teknologi og finansiering, er mere virkningsfulde med hensyn til at åbne bagdøren for harmoniseringen inden for politikker, hvor blandet kompetence og enstemmighed ville finde anvendelse. Regulerende hindringer via handelsforhandlinger og -aftaler kan ikke holde stand mod investeringernes, teknologiens og kapitalmarkedernes kræfter.

3. afsnit vedrører "forhandling og indgåelse af internationale aftaler på transportområdet" under afsnit V og artikel 300 i EF-traktaten. Det betyder, at afsnit V og artikel 300 måske vil blive anvendt som dobbelt retsgrundlag for internationale aftaler. Vi må imidlertid være forsigtige med hensyn til, om det er artikel 71 (afgørelse med kvalificeret flertal og fælles beslutningsprocedure) sammen med artikel 300, stk. 3, afsnit 1 (afgørelse med kvalificeret flertal og eventuelt fælles beslutningsprocedure) der vil blive anvendt.

Stk. 7 er nyt og interessant i to henseender: For det første indeholder det muligheden for at udvide bestemmelserne i artikel 133 til aspekter vedrørende "intellektuel ejendomsret", udover de "handelsrelaterede aspekter". For det andet henvises der til den sædvanlige proceduretype: "enstemmighed" på rådsniveau og "høring" på parlamentsniveau på forslag af Kommissionen.

IV. Artikel 157 om industrien

Denne traktatartikel indførtes med Maastricht-traktaten, og omfattede tre stykker, men de udgør ikke nogen EF-politik. I Nice-traktaten ændredes kun stk. 3 på en væsentlig måde. Der indføres nu fælles beslutningsprocedure - tidligere krævedes der enstemmighed, efter høring af Parlamentet - med henblik på at træffe afgørelse om foranstaltninger, hvis formål er at virkeliggøre de fire mål.

Der er endnu en ændring af Maastricht-teksten, der indføres af Nice-traktaten. Den vedrører loyal konkurrence. Der har været klager over, at gunstige skatteforanstaltninger og væsentlige

forskelle i rettigheder og interesser for ansatte i medlemsstaterne har givet anledning til illoyal konkurrence. Ved at forbyde dem kan man måske mindske konkurrencefordrejninger, og dette er logikken bag ændringsforslaget til artikel 157, stk. 3.

V. Artikel 181 A om forbindelser med tredjelande

Nice-traktaten har indført dette nye afsnit XXI via en ny artikel 181 A. De mål, der er fastsat i denne nye artikel vedrører til dels beføjelserne for følgende parlamentsudvalg: Udvikling, Industri og Udenrigsanliggender samt Budget og Budgetkontrol.

I stk. 1 fastsættes denne artikels rækkevidde, idet det hedder, at Fællesskabet vil gennemføre foranstaltninger, som kan være af tre forskellige arter: a) økonomisk, b) finansielt og c) teknisk samarbejde. Og foranstaltninger af denne art bør, i henhold til traktaten "bidrage til den generelle målsætning om udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstaten samt til målsætningen om respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder."

I stk. 2 fastsættes proceduren: afgørelse med kvalificeret flertal efter høring af Parlamentet i forbindelse med vedtagelse af de nødvendige foranstaltninger. Men igen kræves der enstemmighed i forbindelse med de associeringsaftaler, der er omhandlet i artikel 310.

I stk. 3 formaliseres Fællesskabets samarbejdsaftaler med tredjelande og internationale organisationer. Retsgrundlaget for indgåelse af disse vil være artikel 300, og Parlamentets rolle vil blive en simpel høring.

VI. Handelspolitikken sammenlignet med andre fælles EF-politikker

I Rom-traktaten, som trådte i kraft i 1957, var der fastlagt 4 fælles politikker inden for 1. landbrug, 2. transport, 3. konkurrence og 4. handelspolitik. I Maastricht-traktaten tilføjes en femte fælles politik, nemlig Økonomisk og Monetær Union (ØMU). De vigtigste retsgrundlag, der anvendtes for at virkeliggøre disse fem fælles politikkers områder og mål, samt Parlamentets rolle inden for de enkelte fælles politikker og procedurer, er fastsat i **tabel 1**, der er vedføjet dette notat, og som tjener et formål: at gøre det lettere at sammenligne den fælles handelspolitik med de øvrige fire fælles politikker.

Den fælles handelspolitik udarbejdedes i midten af 50'erne for at omfatte varer, da der kun var 6 medlemsstater, og da den eksterne handel ikke var betydelig. Men siden da har verden og EU ændret sig.

Table 1

Nice Treaty Provisions concerning Community Common Policies

Common Policies	Main Legal Base	European Parliament's Role
1. Agriculture	Art. 37 (2) and (3) - QMV on - making regulations - issuing directives - taking decisions - establishing common organisation	Consultation
2. Transport	Art. 71 (1) on common rules and conditions - QMV Art. 71 (2) on standards of living (as derogation from QMV) – Unanimity	Co-decision Consultation
3. Competition	Art. 83 on definition of prohibitions and detailed rules - QMV Art. 87 (3) on Categories of State Aids - QMV Art. 89 on application of aids granted - QMV	Consultation No role Consultation
4. EMU	Art. 99 (5) on multilateral surveillance - QMV Art. 100 on financial assistance - Unanimity Art.102(2) on access to financial institutions - QMV Art. 103 (2) on No guarantees, nor liability assumed by EC – QMV Art. 104 (14) on excessive deficits: - Unanimity on replacing the relevant Protocol - QMV on Rules and definitions Art. 105 (6) on prudential supervision - unanimity Art. 106 (2) technical specifications of euro coins - QMV Art. 107 (6) on the ESCB Statute - QMV Art. 111 (1) on International Agreements on an exchange-rate system – Unanimity - QMV if changes of euro central rates Art. 111 (2) on Orientations - QMV Art. 111 (3) and (4) on concluding an agreement on monetary and exchange policy with IMF - QMV Art. 111 (5) on EMU representation - Unanimity	Cooperation To be informed Cooperation Cooperation Consultation Assent Cooperation Consultation Consultation To be informed No role No role No role
5. Common Commercial Policy	Art. 132 (1) on aid for exports - QMV Art. 132 (3) and (4) on mandate to Commission to open negotiations – QMV Art. 133 (5) to (7) See section II , which <u>also</u> comments on Art. 181 (new) that falls in the competence of Development Cooperation, and Art. 300 on the conclusion of agreements	No role No role

KONKLUSIONER

Udvalget om Industripolitik, Eksterne Økonomiske Forbindelser, Forskning og Energi opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager:

1. henviser til Nice-traktaten, og navnlig ændringerne til artikel 133 og 157, samt artikel 181 A og protokollen om EKSF-traktaten; beklager, at regeringerne ikke kunne nå til enighed om at styrke den demokratiske legitimitet og ansvarlighed for de politikker, som er omfattet af disse artikler;
2. finder det positivt, at regeringskonferencen tog hensyn til Europa-Parlamentets forslag vedrørende artikel 157 om industrien, som fremsat i dets beslutning af 13. april 2000;
3. beklager, at regeringskonferencen ikke tog hensyn til forslagene om øget deltagelse i lovgivningsarbejdet og mere demokratisk kontrol på følgende områder:
 - a) beslutningstagning, finansiering og forvaltning af den nye Kul- og Stålforskningsfond;
 - b) den nye artikel 181a i traktaten opstiller bestemmelser for indgåelsen af aftaler om det økonomiske, finansielle og tekniske samarbejde, men omfatter, på trods af de betydelige budgetmæssige virkninger af sådanne aftaler, kun høring af Parlamentet og bevirker dermed, at kløften mellem Parlamentets budgetbeføjelser og dens muligheder for deltagelse i den politiske udformning bliver endnu større;
 - c) Nice-traktaten sikrer ikke den absolut nødvendige forbedring af Fællesskabets handleevne inden for den fælles handelspolitik; beklager navnlig, at der ikke er blevet gjort de nødvendige skridt inden for områderne investering, tjenesteydelser og intellektuel ejendomsret; dette ville være en forudsætning for Fællesskabets aktive rolle i Verdenshandelsorganisationen og i de multilaterale handelsforbindelser i overensstemmelse med den økonomiske betydning, som det har; gør opmærksom på, at de ændringer, der er foretaget i artikel 133 i traktaten, også kunne være blevet foretaget inden for rammerne af en enstemmig rådsafgørelse jf. 133, stk. 5, i traktaten efter høring af Parlamentet;
 - d) der er ikke medtaget bestemmelser vedrørende information og inddragelse af Parlamentet ved indgåelsen af internationale aftaler i henhold til artikel 133 og artikel 300 i traktaten¹; opfordrer i den forbindelse Rådet til sammen med Parlamentet at udarbejde en tilsvarende interinstitutionel aftale om inddragelse og information ved indgåelsen af internationale aftaler (jf. bilag I til denne beslutning);
4. opfordrer Europa-Kommissionen til ved den næste revision af traktaten at fremsætte forslag om en mere omfattende deltagelse af Europa-Parlamentet på de fire ovennævnte områder;

¹ Jf. punkt 33 i betænkningen om Europa-Parlamentets forslag til regeringskonferencen, A5-0086/2000.

5. beklager, at regeringskonferencen ikke indarbejdede de nødvendige ændringer i traktaten til indførelse af en fælles energipolitik, og anmoder om, at der indføres et nyt konsolideret kapitel om energi i traktaten.

Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af den fælles handelspolitik

Europa-Parlamentet og Rådet,

- a) der henviser til, at ændringerne af traktaten om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber som foreslået med udkastet til Nice-traktaten og navnlig artikel 133 vil øge det demokratiske underskud og ændre den institutionelle balance,
- b) der henviser til, at der i udkastet til Nice-traktaten er tilføjet en ny artikel 181a, der behandler samarbejdsaftaler på navnlig tre områder, nemlig økonomisk, finansiel og teknisk samarbejde, men som kun giver mulighed for høring af Europa-Parlamentet, uanset de alvorlige budgetmæssige konsekvenser af sådanne aftaler,
- c) der henviser til, at artikel 133, ændret med udkast til Nice-traktaten, i væsentligt grad styrker regeringssamarbejdet ved at forpligte Kommissionen til at samarbejde med et særligt udvalg i stedet for en fællesskabsinstitution, og en ændring af denne art har beskyttet både Kommissionen og Rådet mod parlamentarisk kontrol,
- d) der henviser til, at ændringerne til artikel 133 med udkast til Nice-traktaten hverken har gjort en fælles politik mere åben eller mere gennemskuelig, således som det oprindeligt var meningen i henhold til Rom-traktaten i 1957, og har dermed hverken øget troværdigheden af en fælles politik i EF eller styrket EU's demokratiske legitimitet,
- e) der henviser til, at den fælles handelspolitik i bredere forstand (hvis artikel 133, 181a og 300 betragtes under ét) i sammenligning med de andre fire fælles politikker i EF kun er en fælles politik af navn, da den bibeholder alle vigtige aspekter ved regeringssamarbejdet, en kendsgerning, der ophæver det væsentligste i en fælles fællesskabspolitik og som ikke udstyrer EU med mekanismer eller politikker, der er i stand til at klare de globale udfordringer,

HAR VEDTAGET FØLGENDE:

1. I henhold til traktatopbygningen vil mandatet til Kommissionen om indgåelse og gennemførelse af internationale aftaler som associeringsaftaler, samarbejdsaftaler og handelsaftaler i det omfang det er muligt følge en fællesskabsfremgangsmåde, som er fastlagt med de pågældende artikler i traktaten og den eksisterende fællesskabslovgivning.
2. Den fremgangsmåde, der nævnes i det første afsnit til artikel 300, stk. 3, om sikring af Europa-Parlamentets inddragelse, vil blive anvendt som yderligere retsgrundlag ved alle forslag fra Kommissionen til Rådet om gennemførelse af artikel 133, stk. 1.
3. Rådet anmoder Europa-Parlamentet om en udtalelse, inden det giver Kommissionen

mandat til at indlede de nødvendige forhandlinger jf. artikel 133, stk. 3. Europa-Parlamentet afgiver sin udtalelse inden for en frist, som Rådet kan fastsætte under hensyntagen til, hvor meget sagen haster.

4. Resuméer, rapporter og informationsdokumenter, som Kommissionen skal forelægge det særlige udvalg i artikel 133 skal samtidig forelægges Europa-Parlamentet til orientering efter den fremgangsmåde, der er fastsat i bilag VII (om fortrolige dokumenter) i Parlamentets Forretningsorden. Europa-Parlamentet kan indbyde formanden for det særlige udvalg til møde i udvalget med ansvar for eksterne økonomiske forbindelser med henblik på drøftelse, som kan holdes for lukkede døre, dersom det er hensigtsmæssigt.
5. Under forhandlingerne om en handels- eller samarbejdsaftale eller en associeringsaftale, og når som helst Parlamentet finder det nødvendigt, underretter Kommissionen Parlamentet for lukkede døre om forhandlingernes forløb. Parlamentet kan i denne forbindelse beslutte at udøve de beføjelser, det har fået tildelt med artikel 8 i Rådets afgørelse nr. 1999/468/EF.
6. Enhver afslutning af forhandlinger om varer og tjenesteydelser, som er omfattet af artikel 133, forelægges Parlamentet til godkendelse efter den fremgangsmåde, der er angivet i andet og tredje afsnit til artikel 300, stk. 3.
7. Fremgangsmåden i artikel 300, stk. 3, vil blive fulgt med hensyn til alle associeringsaftaler jf. artikel 310 og samarbejdsaftaler under forskellige afsnit i traktaten, som skal forhandles og indgås af Fællesskabet med tredjelande, eller kompetente internationale aftaler, når sådanne aftaler indebærer betydelige finansielle, økonomiske og handelsmæssige virkninger for Fællesskabet eller medlemsstaterne.
8. Kommissionen underretter Europa-Parlamentet, inden det anmoder Rådet om tilladelse til at indlede handelsforhandlinger, idet Rådet underretter Parlamentet om resultatet af afgørelsen.

25. april 2001

UDTALELSE FRA UDVALGET OM BESKÆFTIGELSE OG SOCIALE ANLIGGENDER

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid
(2001/2011(INI))

Rådgivende ordfører: Elspeth Attwooll

PROCEDURE

På mødet den 15. februar 2001 valgte Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender Elspeth Attwooll til rådgivende ordfører.

På mødet den 24.-25. april 2001 behandlede det udkastet til udtalelse.

På dette møde vedtog det nedenstående konklusioner (for: 36; imod: 2; hverken/eller: 3).

Til stede under afstemningen var: Michel Rocard (formand), Winfried Menrad, Marie-Thérèse Hermange og José Ribeiro e Castro (næstformænd); Elspeth Attwooll (rådgivende ordfører) María Antonia Avilés Perea, Regina Bastos, Philip Bushill-Matthews, Chantal Cauquil (for Arlette Laguiller), Alejandro Cercas, Luigi Cocilovo, Elisa Maria Damião, Proinsias De Rossa, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Hélène Flautre, Fiorella Ghilardotti, Marie-Hélène Gillig, Anne-Karin Glase, Ian Stewart Hudghton, Stephen Hughes, Karin Jöns, Piia-Noora Kauppi (for Rodi Kratsa-Tsagaropoulou), Ioannis Koukiadis, Jean Lambert, Thomas Mann, Mario Mantovani, Claude Moraes, Mauro Nobilia, Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Tokia Saïfi, Herman Schmid, Peter William Skinner (for Jan Andersson), Miet Smet, Ilkka Suominen, Helle Thorning-Schmidt, Bruno Trentin (for Harald Ettl), Ieke van den Burg, Anne E.M. Van Lancker and Barbara Weiler.

KORT BEGRUNDELSE

De ændringer i traktaten, som Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender anmodede om før topmødet i Nice, blev kun gennemført på ét punkt, nemlig indførelsen af den fælles beslutningsprocedure i forbindelse med forslag henhørende under artikel 13. Udvalget mener fortsat, at de ændringer, det anbefalede, er nyttige og gentager dem i konklusionerne.

Med hensyn til erklæringen om den Europæiske Unions fremtid tilslutter udvalget sig den holdning, at der burde gennemføres omfattende drøftelser med alle berørte parter. Efter udvalgets mening bør dette udvides til parterne i ansøgerlandene. I forbindelse med civilsamfundet er et af de store spørgsmål dets formelle deltagelse i EU's beslutningsproces og det retsgrundlag, der her skal skabes.

Af de fire væsentlige diskussionsemner – kompetencefordelingen, chartrets status, forenkling af traktaterne og de nationale parlamenters rolle – er kun de første tre af særlig interesse for udvalget:

- 1) I spørgsmål vedrørende beskæftigelse og sociale anliggender er der i øjeblikket delt kompetence mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne, og det er opfattelsen, at det bør forblive sådan.
- 2) Det ville gavne udviklingen af sociale rettigheder, hvis charteret blev bindende for EU-institutionerne og for medlemsstaterne ved gennemførelsen af EU-lovgivningen.
- 3) Før Nice havde udvalget opfordret til, at henvisninger til Europarådets reviderede socialpakt og visse grundlæggende FN- og ILO-konventioner blev indarbejdet i traktaterne. Dette kunne ske i forbindelse med forenklingsprocessen. Denne proces kunne ligeledes afklare forholdet mellem Unionens forskellige mål, for eksempel mellem økonomi- og socialpolitikken.

KONKLUSIONER

Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager:

1. opfordrer til oprettelsen af en særlig forsamling, et såkaldt konvent, der skal udarbejde forslag til den næste regeringskonference i tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter og det civile samfund; mener, at medlemsstaterne også bør tilskyndes til at stille fora til rådighed, hvor borgerne kan drøfte Europas fremtid med deres parlamenter;
2. beklager, at Nice-traktaten ikke udvidede afstemninger med kvalificeret flertal til alle socialpolitikens områder, ikke lod undtagelserne i EF-traktatens artikel 137, stk. 6, udgå eller sidestillede Parlamentet med Rådet på alle områder omfattet af EF-traktatens artikel 13, 42, 138 og 139; glæder sig dog over, at dette er sket i forbindelse med forslag baseret på EF-traktatens artikel 13;
3. beklager ligeledes, at ligebehandlingen af mænd og kvinder, som fastslået i princippet om lige løn, i EF-traktatens artikel 141, ikke er udvidet til alle arbejdsmarkedsforhold, og at der ikke henvises til forening af familie og erhverv både for mænd og kvinder i artikel 137, stk. 1;

4. mener, at traktatens bestemmelser (artikel 16) vedrørende tjenesteydelser af almen interesse skal forstærkes med henblik på at sikre, at den europæiske sociale model kan florere i en pluralistisk økonomi;
5. opfordrer til, at alle disse mangler afhjælpes i ethvert fremtidigt forslag til ændring af traktaterne;
6. opfordrer til, at drøftelserne om Den Europæiske Unions fremtid skal omfatte spørgsmålet om skabelse af et retsgrundlag for civilsamfundets deltagelse i beslutningsprocedurerne; opfordrer derfor til den bredest mulige høring om dette spørgsmål både i EU og i ansøgerlandene;
7. henviser til EF-traktatens artikel 128 som retsgrundlag for den åbne koordineringsmetode inden for beskæftigelsespolitikken, og insisterer på, at der føjes et sammenligneligt retsgrundlag for socialsikringspolitikken til traktaten;
8. mener, at en mere præcis kompetencefordeling mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne, der genspejler subsidiaritetsprincippet, skal indeholde både en vis fleksibilitet og en række blandede beføjelser, og at alle de eksisterende fællesskabsforanstaltninger skal anvendes, for så vidt angår beskæftigelse og sociale anliggender: lovgivning, den åbne koordinationsmetode, den sociale dialog, strukturfondene, støtteprogrammerne, den integrerede strategi, analyse og forskning; mener, at Europa-Parlamentet som en del af Europas lovgivningsmagt fuldt ud bør inddrages i alle disse procedurer og politiske instrumenter;
9. beklager, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, ikke er blevet indarbejdet i traktaterne; opfordrer til, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som blev proklameret i Nice, gøres bindende for EU-institutionerne og for medlemsstaterne ved gennemførelse af EU-lovgivning; mener derfor, at chartret om grundlæggende rettigheder bør integreres som et vigtigt element i den kommende EU-traktat;
10. anmoder om, at revisionen af traktaterne indeholder henvisninger til Europarådets reviderede socialpakt og grundlæggende FN- og ILO-konventioner, herunder FN's konvention om barnets rettigheder af 20. november 1989.
11. opfordrer til et årligt møde mellem delegationer fra udvalgene om beskæftigelse og sociale anliggender i Europa-Parlamentet, medlemsstaternes parlamenter, kandidatlandenes parlamenter og Europarådet.

25. april 2001

UDTALELSE FRA UDVALGET OM LANDBRUG OG UDVIKLING AF LANDDISTRIKTER

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid
2001/2022(INI)

Rådgivende ordfører: María Rodríguez Ramos

PROCEDURE

På mødet den 27. februar 2001 valgte Udvalget om Landbrug og Udvikling af Landdistrikter María Rodríguez Ramos til rådgivende ordfører.

På møder den 21. og 27. marts samt 24. april 2001 behandlede det udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det enstemmigt nedenstående konklusioner.

Til stede under afstemningen var: Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf (formand), Joseph Daul (næstformand), Vincenzo Lavarra (næstformand), Georges Garot (rådgivende ordfører for María Rodríguez Ramos), Gordon J. Adam, Danielle Auroi, Alexandros Baltas (for Bernard Poignant), António Campos, Giorgio Celli, Michl Ebner, Jonathan Evans (for Elisabeth Jeggle), Anne Ferreira (for Michel J.M. Dary), Christel Fiebiger, Lutz Goepel, Willi Görlach, María Izquierdo Rojo, Salvador Jové Peres, Hedwig Keppelhoff-Wiechert, Dimitrios Koulourianos, Albert Jan Maat, Xaver Mayer, Jan Mulder (for Giovanni Procacci), James Nicholson (for Francesco Fiori), Neil Parish, Mikko Pesälä, Agnes Schierhuber, Struan Stevenson og Robert William Sturdy.

KORT BEGRUNDELSE

1. Nice-traktaten og den fælles landbrugspolitik

Det lykkedes ikke med Amsterdam-traktaten at løse den hovedopgave at tilpasse institutionerne til udfordringerne i forbindelse med udvidelsen, idet traktaten ikke gav svar på tre afgørende spørgsmål, nemlig Kommissionens sammensætning og størrelse, udvidet anvendelse af kvalificeret flertal ved afstemningerne og ændring af stemmevægtningen.

På den baggrund er der grund til at glæde sig over, at det på konferencen i Nice efter vanskelige forhandlinger var muligt at vedtage en institutionel reform, som baner vej for den kommende udvidelse. Men for ordføreren af denne udtalelse fra Udvalget om landbrug og Udvikling af Landdistrikter skæmmes dette positive resultat af andre elementer:

- a) Forhandlingerne om de institutionelle aspekter førte til fuldstændig tilsidesættelse af andre spørgsmål, herunder navnlig om en generel udvidelse af anvendelsen af den fælles beslutningsprocedure til at omfatte alle afgørelser, som vedtages med kvalificeret flertal. Europa-Parlamentet fremsatte konkrete forslag til udvidet anvendelse af den fælles beslutningsprocedure på områderne fælles landbrugspolitik, konkurrencepolitik og statsstøtte, men disse spørgsmål blev aldrig opført på dagsordenen for konferencen.
- b) Den manglende udvidelse af den fælles beslutningsprocedure til også at omfatte den fælles landbrugspolitik er et af de vigtigste uløste spørgsmål fra Nice-konferencen, og det betyder, at landbruget fortsat forskelsbehandles i forhold til beslægtede områder som folkesundhed, forbrugerbeskyttelse, miljø og det indre marked, der i dag er omfattet af den fælles beslutningsprocedure. Denne sontring er i sig selv kunstig, da den ikke tager hensyn til den integrerede landbrugsfødevareordning i EU og strider imod juridisk klarhed samt udgør en permanent kilde til institutionelle konflikter (inklusive inden for Europa-Parlamentet ved udpegningen af korresponderende udvalg for forslag til retsakter). Der skal desuden mindes om, at anvendelsen af den fælles beslutningsprocedure på den fælles landbrugspolitik kun skulle omfatte retsakterne, mens de udøvende og administrative aspekter, som det er tilfældet i dag, fortsat skulle henhøre under Kommissionens kompetenceområde i overensstemmelse med komitologibestemmelserne.
- c) Det skal i denne sammenhæng ligeledes tages i betragtning, at indførelsen af den fælles beslutningsprocedure for *samtlige retsakter på landbrugsområdet* ikke, som Kommissionen ved forskellige lejligheder har påstået, vil medføre en uoverkommelig arbejdsbyrde for Europa-Parlamentet. Der skal blot mindes om, at antallet af retsakter på landbrugsområdet, som Europa-Parlamentet blev hørt om i 1998, inklusive forelæggelsen af Agenda 2000, var 53. Og i 1999 var tallet kun 28, hvoraf 16 kunne betragtes som "*grundlæggende retsakter*" og 12 som "*ikke-grundlæggende retsakter*". Disse tal kan på ingen måde begrunde, at der på forhånd sondres mellem retsakterne på landbrugsområdet på grundlag af deres karakter, og at der fastlægges to parallelle procedurer, en høringsprocedure og en fælles beslutningsprocedure, idet en sådan sontring nødvendigvis vil være behæftet med fejl og desuden medføre risiko for evindelige fortolkningsstridigheder om retsakternes klassifikation. Hertil kommer, at en række retsakter, som f.eks. tekniske tilpasninger, forlængelse af gældende forordninger osv.,

systematisk kan vedtages ved førstebehandlingen efter en forenklet procedure for at hindre eventuelle forsinkelser med hensyn til deres anvendelse. Europa-Parlamentet bør kort sagt som øverste repræsentant for Europas befolkninger insistere på, at den fælles beslutningsprocedure på den kommende regeringskonference i 2004 udvides til at omfatte *samtliges retsakter på landbrugsområdet*.

- d) Nice-traktaten har i øvrigt gjort beslutningsprocessen om muligt endnu mere kompliceret, hvilket kan medføre en blokering af de kommende reformer af den fælles landbrugspolitik og parallelt hermed en svækkelse af EU's stilling ved de igangværende landbrugsforhandlinger i WTO.
- e) Denne situation er særligt alvorlig i betragtning af, at regeringskonferencen i Nice ligeledes afslørede alvorlige modsætninger mellem medlemsstaterne om den fremtidige udformning af EU og formaliserede det reelle brud mellem Frankrig og Tyskland, som traditionelt har været drivkraften i den europæiske integration.
- f) Resultaterne fra Nice har efterladt et indtryk hos offentligheden af nogle stater, som først og fremmest bekymrer sig om ren magtfordeling inden for institutionerne, og har ligeledes rejst alvorlig tvivl om Rådets evne og politiske vilje til at nå frem til de aftaler, der er nødvendige for at tilpasse den fælles landbrugspolitik til de stigende krav fra de europæiske borgere (som klart er kommet til udtryk under den nuværende kogalskabskrise) og til de udfordringer, som udvidelsen og de igangværende multilaterale forhandlinger indebærer. Denne situation sætter spørgsmålstejn ved mulighederne for i en udvidet Europæisk Union at bevare den europæiske landbrugsmodel, som er en grundlæggende bestanddel af den europæiske samfundsmodel.

2. Efter Nice: Hen imod en fælles landbrugs- og landdistriktspolitik med fælles beslutningstagning

På grundlag af ovenstående bør den debat om Den Europæiske Unions fremtid, som er fastsat i *erklæringen om Unionens fremtid* i Nice-konferencens slutakt (punkt 3) medtage såvel den fælles landbrugs- og landdistriktspolitikens rolle i den europæiske integration som landbrugets bidrag til miljø- og landskabsbeskyttelse, beskæftigelse, fysisk planlægning og fødevarekvalitet og -sikkerhed. Denne debat, der kan føre til en ny afgrænsning af kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne, jf. erklæringens punkt 5, bør desuden sikre, at den fremtidige landbrugs- og landdistriktspolitik fortsat bevarer sin supranationale karakter.

Grundlæggende handler det om, at den kommende regeringskonference medtager tilpasningen af traktaternes landbrugskapitel (artikel 32-38), således at bevarelsen af den europæiske landbrugsmodel sikres i en udvidet Europæisk Union i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Luxembourg i december 1997. I dette perspektiv bør principperne om multifunktionalitet, bæredygtighed og forsigtighed udtrykkeligt traktatfæstes, og der bør udformes en særlig støtte til mindre landbrugere samt til fordel for de goder og tjenester af almen interesse, som landbruget leverer, og som markedet i dag ikke er i stand til at belønne.

Det er i denne sammenhæng absolut nødvendigt, at den kommende reform af traktaterne i

forbindelse med regeringskonferencen i 2004 udvider den fælles beslutningsprocedure til også at omfatte landbrugsområdet med sigte på at forbedre og sikre Unionens demokratiske legitimitet og åbenhed med henblik på at bringe den tættere på borgerne i medlemsstaterne som udtrykkeligt fastsat i *Erklæringen om Unionens fremtid* i Nice-konferencens slutakt.

KONKLUSIONER

Udvalget om Landbrug og Udvikling af Landdistrikter opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager:

Konklusion 1

Noterer sig de institutionelle reformer, der er indført i Nice-traktaten, i det omfang de baner vej for den kommende udvidelse; håber i den forbindelse, at Rådet vil optræde kohærent og på kort og mellemlang sigt vedtage de relevante midler og foranstaltninger, som sætter den fælles landbrugspolitik i stand til at sikre et bæredygtigt landbrug af høj kvalitet, der kan bidrage til udvikling af landdistrikterne og økonomisk og social samhørighed i en udvidet Europæisk Union.

Konklusion 2

Frygter, at den komplicerede beslutningsproces, der er fastsat i Nice-traktaten, kan føre til en blokering af de kommende reformer af den fælles landbrugspolitik og parallelt hermed en svækkelse af EU's stilling under de igangværende landbrugsforhandlinger i WTO; anmoder som følge deraf Rådets medlemmer om at vise politisk vilje til at nå frem til aftaler, som gør det muligt at overvinde alle hindringerne, og om at give et klart signal til de europæiske borgere om, at en ny fælles landbrugspolitik vil sikre forbrugernes, producenternes og generelt landbobefolkningernes interesser.

Konklusion 3

Beklager endnu engang, at den fælles beslutningsprocedure ikke er blevet udvidet til også at omfatte landbrugspolitikken, og at denne politik fortsat forskelsbehandles i forhold til beslægtede områder, som folkesundhed, forbrugerbeskyttelse, miljø, indre marked, der er omfattet af den fælles beslutningsprocedure; det er en kunstig sondring, som strider imod juridisk klarhed og udgør en permanent kilde til institutionelle konflikter.

Konklusion 4

Anmoder om, at den debat, der er fastsat i erklæringen om Unionens fremtid i Nice-konferencens slutakt, også medtager spørgsmålet om såvel den fælles landbrugs- og landdistriktspolitikens fremtidige rolle i europæiske integration som landbrugets bidrag til miljø- og landskabsbeskyttelse, beskæftigelse, fysisk planlægning og fødevarekvalitet og -sikkerhed; anser det for bydende nødvendigt, at den nye afgrænsning af kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne ikke sker på bekostning af denne politiks supranationale karakter.

Konklusion 5

Kræver, at Europa-Parlamentet og dets fagudvalg inddrages aktivt i den forestående post-Nice proces og i den planlagte debat om en ny traktat; kræver hvad angår proceduren, at Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Kommissionen samt ansøgerlandene snarest muligt indleder debatten om EU's fremtid inden for en forsamling; understreger i den forbindelse, at Europa-Parlamentet med hensyn til selve debattens indhold allerede på et tidligt tidspunkt må gøre partnerne klar over, at det er ubetinget nødvendigt, at Parlamentet får fuld medbestemmelsesret på hele landbrugsområdet og i forbindelse med en revision af EU-traktatens artikel 32-38, og at den europæiske landbrugsmodel defineres rettidigt.

Konklusion 6

Anser det for uomgængeligt nødvendigt, at tilpasningen af traktaternes landbrugskapitel (artikel 32-38) under hensyntagen til forbrugernes, producenteres og generelt landbobefolkningernes rettigheder medtages på den kommende regeringskonference, således at bevarelsen af den europæiske landbrugsmodel sikres i en udvidet Europæisk Union i overensstemmelse med bestemmelserne i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Luxembourg i december 1997.

Konklusion 7

Mener i denne forbindelse, at den kommende reform af traktaterne skal tjene til at traktatfæste de principper om multifunktionalitet, bæredygtighed og forsigtighed, som danner grundlag for den europæiske landbrugsmodel, og til at udforme en passende ramme for særlig støtte til mindre landbrugere samt til goder og tjenester af almen interesse, som landbruget leverer, og som markedet i dag ikke er i stand til at belønne.

Konklusion 8

Anser det i den forbindelse for nødvendigt, at der foretages en tilbundsående omdefinering af den fælles landbrugspolitik, hvorefter udvikling af landdistrikter bliver den grundlæggende og prioriterede søjle inden for den nødvendige landbrugspolitiske reform.

Konklusion 9

Kræver, at den fælles beslutningsprocedure og de uindskrænkede budgetbeføjelser ved den kommende reform af traktaterne i forbindelse med regeringskonferencen i 2004 udvides til at omfatte samtlige retsakter på landbrugsområdet med sigte på at forbedre og sikre Unionens demokratiske legitimitet og bringe den tættere på borgerne i medlemsstaterne, således som det udtrykkeligt er fastsat i erklæringen om Unionens fremtid i Nice-konferencens slutakt.

24. april 2001

UDTALELSE FRA FISKERIUDVALGET

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid
(2001/2022(INI))

Rådgivende ordfører: Brigitte Langenhagen

PROCEDURE

På mødet den 6. marts 2001 valgte Fiskeriudvalget Brigitte Langenhagen til rådgivende ordfører.

På møder den 21. marts og 24. april 2001 behandlede det udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det enstemmigt nedenstående konklusioner.

Til stede under afstemningen var: Daniel Varela Suanzes-Carpegna (formand), Rosa Miguélez Ramos og Hugues Martin (næstformænd), Brigitte Langenhagen (rådgivende ordfører), Elspeth Attwooll, Arlindo Cunha, Pat the Cope Gallagher, Michael John Holmes (for Nigel Paul Farage, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Ian Stewart Hudghton, Giorgio Lisi (for Antonio Tajani), John Joseph McCartin (for Carmen Fraga Estévez), Patricia McKenna, James Nicholson, Bernard Poignant og Catherine Stihler.

KORT BEGRUNDELSE

På regeringskonferencen i Nice i december 2000 vedtoges en række reformer af betydning for Den Europæiske Unions fremtid, navnlig hvad angår de institutionelle aspekter, som muliggør Den Europæiske Unions fremtidige udvidelse med nye medlemsstater.

Resultatet af regeringskonferencen er udmøntet i den såkaldte Nice-traktat, som medlemsstaternes udenrigsministre undertegnede den 26. februar 2001, og som er under ratificering i medlemsstaterne.

Regeringskonferencen i Nice behandlede en begrænset dagsorden med hovedvægt på den reform af fællesskabsinstitutionerne, som var nødvendig for en tilfredsstillende gennemførelse af EU's fremtidige udvidelse, idet en samlet reform af de nuværende fællesskabspolitikker og en revision af de fællesskabsretlige bestemmelser og kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne blev udsat til en senere lejlighed.

Ud fra denne synsvinkel skal Nice-traktaten blot betragtes som endnu et led i en udviklingsproces hen imod opbygningen af Den Europæiske Union, en dynamisk proces, som har undergået en fortsat udvikling siden Rom-traktaten og frem til i dag.

På den baggrund, og i betragtning af, at de spørgsmål, som Fiskeriudvalget pegede på i sin udtalelse forud for afholdelsen af regeringskonferencen, ikke blev behandlet under konferencen i Nice, og at situationen i øvrigt er uændret, opretholder Fiskeriudvalget de holdninger, der er indholdt i denne udtalelse¹ med henblik på behandling under den nye proces, som skal munde ud i regeringskonferencen i 2004, og som indledes på Det Europæiske Råd i Göteborg i juni 2001. Fiskeriudvalgets forventninger til denne nye fase kan sammenfattes som følger:

GRUNDLÆGGENDE SPØRGSMÅL, SOM BØR BEHANDLES I FORBINDELSE MED DEN KOMMENDE REGERINGSKONFERENCE I 2004

A. Specifik omtale i traktaterne

Det synes hensigtsmæssigt, at den fælles fiskeripolitik, som en af de få eksisterende EF-sektorpolitikker, behandles mere detaljeret i traktaterne, for selv om fiskeriet i begyndelsen kunne betragtes som et vedhæng til landbrugspolitikken, udgør det i dag en selvstændig og veludviklet sektorpolitik, hvorfor den nye traktat bør medtage et særligt kapitel om fiskeri, som fastlægger målene for den fælles fiskeripolitik og de lovgivningsmæssige procedurer, som bør anvendes ved dens gennemførelse.

B. Beslutningsprocedure

Da fiskeripolitikken er en af de få økonomiske sektorer, der har reel fællesskabskarakter, og hvor de væsentligste afgørelser træffes af EU's institutioner, mener Europa-Parlamentet, at det, som den højeste repræsentant for borgerne og for at kunne udøve de kontrolbeføjelser, det

¹ A5-018/2000.

som institution er tillagt inden for fællesskabssystemet i forhold til de udøvende EF-instanser, det være sig Rådet eller Kommissionen, bør inddrages i fastlæggelsen af de væsentlige spørgsmål vedrørende denne politik på en mere relevant måde end gennem den simple høringsprocedure, som det er begrænset til i dag.

Fiskeriudvalget mener, at spørgsmål, som berører den overordnede indsats inden for den fælles fiskeripolitik og grundforordningerne for de forskellige sektorer, såsom markedsordninger, principper for bevarelse og forvaltning af ressourcerne, kontrolordninger, tekniske bevaringsforanstaltninger og strukturpolitiske instrumenter, generelt bør vedtages efter den fælles beslutningsprocedure eller en lignende procedure, som fastsættes ved de fremtidige reformer af traktaterne, men som sikrer Parlamentet en reel rolle i beslutningstagningen vedrørende de retsakter, der er af grundlæggende karakter.

C. Internationale fiskeriaftaler

Ved begyndelsen af forrige mandatperiode stod Parlamentet over for en politik, hvor alt var vedtaget på forhånd. Det blev hørt om en tekst, som regel en protokol om forlængelse af en tidligere aftale, som ensidigt var forhandlet af Kommissionen efter mandat fra Rådet, og som ofte allerede var under midlertidig anvendelse, når protokolteksten blev sendt til høring i Parlamentet, hvis udtalelse følgelig udelukkende var af formel karakter.

Den 12. december 1996 undertegnede Parlamentet, Kommissionen og Rådet en fælles erklæring om forbedring af budgetmyndighedens informationer om fiskeriaftaler¹. Det fastslås navnlig, at Kommissionen vil "holde Europa-Parlamentet løbende orienteret via dets udvalg om forberedelsen og forløbet af forhandlingerne, herunder de budgetmæssige følger", samt at Kommissionen "hvert år forelægger (...) budgetmyndigheden detaljerede oplysninger om gennemførelsen af de gældende aftaler og finansielle udsigter for resten af året".

Den 5. juli 2000 vedtog Parlamentet og Kommissionen en rammeaftale² om forbindelserne mellem de to institutioner, hvis bilag 2 indeholder bestemmelser om fremsendelse til Europa-Parlamentet af oplysninger om internationale aftaler samt om udvidelsen og inddragelsen af Europa-Parlamentet heri, som grundlæggende bekræfter de bestemmelser, der var aftalt i 1996.

I medfør af disse bestemmelser opnåede Fiskeriudvalget såvel en betydelig forbedring med hensyn til oplysninger om de budgetmæssige aspekter af disse aftaler som visse oplysninger om udnyttelsen af fiskerettighederne. Kommissionen oversender i henhold til aftalen ufortøvet teksten til fiskeriprotokollerne på det foreliggende sprog, hvilket gør det muligt for Parlamentet at vedtage sin udtalelse, før første betaling af den finansielle godtgørelse, som er indeholdt i protokollen, foretages.

I den senere tid har denne mekanisme, som fungerede tilfredsstillende, været behæftet med en række vanskeligheder. Forsinkelser med hensyn til Kommissionens vedtagelse af forslag til retsakter har desværre på det seneste skæmmet denne forbedring.

¹ EFT C 20 af 20.1.1997, s. 109.

² C5-0349/2000.

Hvad angår Parlamentets indflydelse på beslutningstagningen på området internationale aftaler, har vor institution udfoldet intense aktiviteter på det juridiske og politiske område for at gøre samstemmende udtalelser obligatoriske for vedtagelsen af internationale fiskeriaftaler, da denne procedure er velegnet til at sikre reel indflydelse.

D. Internationale organisationer

Et andet spørgsmål i forbindelse med de eksterne aspekter på fiskeriområdet, som også er utilfredsstillende for Parlamentet, er Parlamentets deltagelse i de internationale organisationer af regional karakter, som f.eks. Det Almindelige Råd for Fiskeriet i Middelhavet (GFCM), Organisationen for Fiskeriet i det Nordvestlige Atlanterhav (NAFO), Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet (ICCAT), som spiller en stadig større rolle i forbindelse med bevarelse og rationel udnyttelse af fiskeressourcerne i verden. Rammeaftalen mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen af 5. juli 2000 bekræfter holdningen i adfærdskodeksen af 15. maj 1995, som udmøntes i større grad af information om det løbende arbejde og om de afgørelser, der træffes i disse vigtige fora, og som ofte obligatorisk skal inkorporeres i fællesskabsretten og dermed påvirker den fælles fiskeripolitik.

Kommissionen giver Europa-Parlamentsmedlemmer adgang til at deltage som observatører i Fællesskabets forhandlingsdelegationer ved multilaterale aftaler, men tillader i intet tilfælde EP-medlemmernes direkte deltagelse i forhandlingsmøderne, som er det reelle forhandlingsforum for afgørelserne.

E. Kontrol med de retsakter, der vedtages i komitéerne (komitologi)

De offentlige myndigheders komplicerede administration i det moderne samfund har i vore retsordener ført til, at lovregulering i stigende grad overtages af organer, som i Montesquieus klassiske magtdelingsteori, kan betegnes som hørende til den udøvende magt. Den udvikling er uafvendelig på grund af det komplicerede tekniske grundlag for visse bestemmelser, og fordi det er materielt umuligt for parlamenterne at monopolisere hele den lovgivningsindsats, som det nuværende samfund kræver.

Inden for Fællesskabet udmøntes dette fænomen i en forøgelse af de beføjelser, der er tillagt de rådgivende udvalg og forskrifts- og forvaltningskomitéerne, som træffer bestemmelser af meget stor betydning, der kan tømme de gældende fællesskabsbestemmelser for reelt indhold, og som det er yderst vanskeligt for Parlamentet at kontrollere.

Dette fænomen, som ikke alene angår fiskeriet, fortjener en grundig behandling på den kommende regeringskonference med sigte på at finde en balance, som uden at hindre den nødvendige funktionsdygtighed, giver Parlamentet mulighed for at kontrollere udøvelsen af disse beføjelser. De kompetente udvalg bør have mulighed for at få et troværdigt kendskab til de aktiviteter, som udfoldes inden for disse komitéer.

KONKLUSIONER

Fiskeriudvalget opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at tage hensyn til følgende konklusioner i sin betænkning om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid samt i det forberedende arbejde forud for den kommende regeringskonference:

1. Europa-Parlamentet beklager, at der er ikke er indført et særligt kapitel om fiskeriet i Nice-traktaten i overensstemmelse med den betydning og udvikling, som kendetegner fiskeripolitikken, som en af Unionens få fælles politikker, et kapitel, hvori denne politikks mål og principper samt de retlige procedure for dens regulering fastlægges;
2. For at ændre Parlamentets stilling fra observatør til aktør i beslutningsprocessen er det nødvendigt at ændre de nuværende procedurer, herunder den generelle regel om, at Parlamentets inddragelse på dette område sker via høringsproceduren. Det er nødvendigt at overveje en anden procedure, hvor vor institution kan spille en rolle ved udformningen af de grundlæggende afgørelser, hvilket kræver indførelse af procedurer, der svarer til den nuværende fælles beslutningsprocedure;
3. Med henblik herpå og på baggrund af den proces, der indledtes med ændringen af den fælles fiskeripolitik, vil det være hensigtsmæssigt, at man på grundlag af traktatens artikel 308 lader den fælles fiskeripolitik blive omfattet af den fælles beslutningsprocedure;
4. Det er nødvendigt at styrke Parlamentets rolle på området international fiskeripolitik ved at kræve samstemmende udtalelse som forudsætning for indgåelse af alle internationale fiskeriaftaler;
5. Det vil være nødvendigt sammen med Kommissionen at analysere, på hvilken måde EP-medlemmerne mest hensigtsmæssigt kan deltage reelt i arbejdet i de organer, som træffer afgørelserne inden for de internationale organisationer af regional karakter, som har kompetence på fiskeriområdet, og i forbindelse med forhandlingen af EU's internationale fiskeriaftaler;
6. Den demokratiske kontrol med de offentlige myndigheders virke kræver en forbedring af komitologibestemmelserne, således at Parlamentet kan få et troværdigt kendskab til de aktiviteter, der udfoldes inden for komitéerne, og udøve en effektiv kontrol med de afgørelser, der træffes i dette regi.

25. april 2001

UDTALELSE FRA UDVALGET OM KULTUR, UNGDOM, UDDANNELSE, MEDIER OG SPORT

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid
(2001/2022(INI))

Rådgivende ordfører: Barbara O'Toole

PROCEDURE

På mødet den 6. marts 2001 valgte Udvalget om Kultur, Ungdom, Uddannelse, Medier og Sport Barbara O'Toole til rådgivende ordfører.

På møder den 10. april og 24.-25. april 2001 behandlede det udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det nedenstående konklusioner (for: 24; imod: 3).

Til stede under afstemningen var: Vasco Graça Moura (mødeformand), Giorgio Ruffolo (næstformand), Ulpu Iivari (næstformand), Barbara O'Toole (rådgivende ordfører), Pedro Ole Andreasen, Aparicio Sánchez, Rolf Berend (for Mónica Ridruejo), Thierry de La Perriere, Raina A. Mercedes Echerer, Lissy Gröner, Cristina Gutiérrez Cortines (for Vittorio Sgarbi), Christopher Heaton-Harris, Ruth Hieronymi, Timothy Kirkhope (for Giuseppe Gargani), Maria Martens, Mario Mauro, Pietro-Paolo Mennea, Doris Pack, Roy Perry, Martine Roure, Dana Rosemary Scallon (for Christine de Veyrac), The Earl of Stockton (for Sabine Zissener), Kathleen Van Brempt, Luckas Vander Taelen, Eurig Wyn, Theresa Zabell og Myrsini Zorba (for Phillip Whitehead).

KORT BEGRUNDELSE

Udvalgets udtalelse til Udvalget om Konstitutionelle Anliggenders betænkning¹, der udarbejdedes før regeringskonferencen, opfordrede til yderligere udvikling af Den Europæiske Union på en række områder. Den rådgivende ordfører er fortsat overbevist om, at fremskridt på disse områder er vigtige, hvis udvidelsen skal blive en succes, og det er som udgangspunkt hendes holdning under forberedelserne af udvalgets udtalelse om resultatet af regeringskonferencen, udkastet til Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid.

Information og kommunikation: Udvalget - og ligeledes Parlamentet som helhed² - har konsekvent henledt opmærksomheden på behovet for at fastlægge en samlet informations- og kommunikationspolitik, der bygger på pluralisme og respekt for kulturel og sproglig mangfoldighed til oplysning af Europas borgere om alle aspekter af EU. En succesrig politik på dette område vil fremme den offentlige debat om EU's fremtidige udvikling og dens politikker. Det vil også styrke EU-institutionernes demokratiske troværdighed og tilskynde til aktiv deltagelse i det politiske liv, som er karakteristisk for et demokrati: unge mennesker - for hvem konventionel "institutionel" politik ofte virker lidet tiltrækkende - er en særlig vigtig målgruppe. Rådet kunne statuere et godt eksempel med hensyn til større gennemsigtighed og åbenhed ved at offentliggøre den samlede fortegnelse over, hvordan de enkelte medlemslande stemmer, og ved at give offentligheden adgang til sine møder. Da EU snart udvides og kommer til at omfatte samfund, som først for nylig er opstået efter årtier med totalitarisme, bør større gennemsigtighed i EU og udvikling af en effektiv informations- og kommunikationspolitik anses som en hastesag.

Medier: Amsterdam-traktatens artikel 157, stk. 3, fastlagde, at Rådet på industriområdet træffer afgørelse med kvalificeret flertal efter *høring* af Parlamentet. Det var under denne procedure, at Media Plus-programmet indførtes. Regeringskonferencen fastlægger indføringen af *den fælles beslutningsprocedure* på området, hvilket er et positivt skridt mod demokratisk ansvarlighed på et af udvalgets vigtige aktivitetsområder.

Kultur: I 1997 gav udvalget i sin udtalelse til Udvalget om Institutionelle Anliggender udtryk for sin utilfredshed med, at afstemning med kvalificeret flertal endnu ikke var blevet indført på kulturområdet og forudsagde, at behovet for enstemmighed i Rådet ville hæmme indføringen af foranstaltninger på området³. Denne forudsigelse stod klar efter vanskelighederne med langt om længe at nå til enighed om rammeprogrammet Kultur 2000. På den baggrund opfordrede udvalget endnu en gang i sin udtalelse om regeringskonferencen 2000 til at gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal på området. Det er yderst beklageligt, at Parlamentets opfordring til ændring af artikel 151, stk. 5, om fastlæggelse af afstemning med kvalificeret flertal i Rådet er blevet ignoreret.

Sport: Sport blev først føjet til udvalgets navn i 1999, men udvalget havde længe anset sport som et af sine kompetenceområder. Udvalget har altid fremhævet de vigtige

¹ A5-0086/2000.

² Senest i B5-0174/2001, Europa-Parlamentets beslutning om EU's informations- og kommunikationsstrategi (protokol af 14. marts 2001).

³ A4-0347/1997.

sundhedsmæssige, uddannelsesmæssige og sociale aspekter af sport og har konsekvent opfordret til, at der skulle indføres et retsgrundlag, der muliggør fællesskabsaktioner på sportsområdet - senest i sin udtalelse om regeringskonferencen til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender. Amsterdam-traktaten omfattede en erklæring om sport, og Nice-traktaten omfatter et bilag (bilag IV) om sport. Ingen af dem udgør imidlertid et retsgrundlag for fællesskabsaktioner.

Uddannelse: Artikel 149 i traktaten ændredes ikke af regeringskonferencen, hvilket er uheldigt. En eksplicit henvisning om at skabe et europæisk uddannelsesområde ville have understreget ønsket om at fastlægge fælles referencepunkter til sammenligning af de forskellige nationale og regionale ordninger (benchmarking), tilskynde til udveksling af erfaringer og fremme udbredelsen af bedste praksis.

Institutionelle spørgsmål og "efter-Nice": Europa-Parlamentet er den eneste af EU's institutioner, der er demokratisk valgt. Det har derfor ret til at være mere end blot et høringsorgan og til at deltage mere jævnbyrdigt i fremtidige regeringskonferencer, end det var muligt at gøre under forberedelserne til Nice-topmødet.

Nice-traktaten omfatter en erklæring, der imødeser en bredere og mere tilbundsående debat om "Den Europæiske Unions fremtidige udvikling". Det svenske og belgiske formandskab vil tilskynde til en debat med høringer af de nationale parlamenter og repræsentanter for den offentlige mening i hele EU samt inddragelse af ansøgerlandene. På grundlag af en rapport til Det Europæiske Råd i juni 2001 i Göteborg vil Det Europæiske Råd på mødet i december 2001 i Læken vedtage en erklæring om fortsættelsen af denne proces. Et af de fire hovedpunkter, der skal drøftes, er "mulighederne for at fastlægge og overvåge en mere præcis afgrænsning af kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne, der tager hensyn til subsidiaritetsprincippet".

Dette er et vigtigt spørgsmål for udvalget. En klarere afgrænsning af kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne ville overflødiggøre Rådets beslutningstagning med enstemmighed på området kulturpolitik og fjerne en vigtig hindring for en mere fast kulturpolitik på EU-plan; samtidig gives der en konstitutionel garanti for, at medlemsstaternes kultur respekteres. En klarere afgrænsning af kompetencefordelingen ville altså bane vejen for oprettelse af et ægte europæisk uddannelsesområde samtidig med, at det erkendes og garanteres, at de lokale, regionale og nationale myndigheder fortsat har ansvaret for uddannelsessystemerne på disse niveauer.

Da der er behov for yderligere ændringer af EU's institutionelle struktur, hvis udvidelsen skal blive en succes, er det vigtigt, at der sker betydelige fremskridt på området inden udgangen af 2003.

KONKLUSIONER

Udvalget om Kultur, Ungdom, Uddannelse, Medier og Sport opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager:

1. gentager sin overbevisning om, at en europæisk informations- og kommunikationspolitik, der bygger på principper om pluralisme, åbenhed og mangfoldighed, ville styrke den offentlige debat og bevidsthed - især blandt unge - om fordelene ved europæisk samarbejde inden for rammerne af EU; finder, at hovedprincipperne i EU's informationspolitik bør være decentral gennemførelse, koordination (navnlig af Kommissionens og Parlamentets indsats), målrettethed og optimal anvendelse af informationsteknologi; mener fortsat, at større samarbejde mellem EU og ansøgerlandene med hensyn til informations- og kommunikationspolitik ville bidrage til at sikre, at den forestående udvidelse bliver en succes, og opfordrer Kommissionen til at foreslå et flerårigt informationsprogram;
2. glæder sig over udvidelsen af afstemning med kvalificeret flertal, navnlig til foranstaltninger, der støtter medlemsstaternes aktioner på industriområdet (artikel 157, stk. 3);
3. beklager, at afstemning med kvalificeret flertal stadig ikke gælder på de samme områder som den fælles beslutningsprocedure; beklager, at enstemmighed i Rådet fortsat gælder for artikel 151, stk. 5, og opfordrer til udvidelse af afstemning med kvalificeret flertal til støtte af foranstaltningerne på kulturområdet i enhver kommende ændring af traktaten;
4. mener, at der er vigtige uddannelsesmæssige, sundhedsmæssige og sociale aspekter ved sport; beklager, at dets langvarige appel om indføjelser i traktaten af et retsgrundlag for fællesskabsaktioner på sportsområdet endnu en gang er blevet afvist, og opfordrer til, at der skabes et sådant retsgrundlag i enhver kommende ændring af traktaten, som anerkender og bevarer sportens særlige beskaffenhed;
5. opfordrer til, at der udformes en fælles ungdomspolitik i EU med henblik på at sikre, at ungdomsspecifikke spørgsmål behandles på tværs af alle EU-politikker og af alle EU-institutioner;
6. opfordrer i enhver kommende ændring af traktaten til, at ændringen af artikel 149, stk. 2, indeholder en henvisning til målet om at skabe et europæisk uddannelsesområde, der bygger på fastlæggelse af fælles referencepunkter til sammenligning af uddannelsessystemerne, udveksling af erfaring og udbredelse af bedste praksis;
7. beklager, at Parlamentet kun i begrænset omfang blev inddraget i regeringskonferencen forud for Nice-traktaten, og opfordrer, med henblik på at opnå en mere pluralistisk og bredtfavnende indfaldsvinkel, til en styrkelse af Parlamentets rolle i fremtidige regeringskonferencer for at opnå en mere pluralistisk og bredere indfaldsvinkel, hvori nye metoder som f.eks. foramlingsmetoden kan indgå efter samme model som Forsamlingen til udarbejdelse af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder;
8. opfordrer Det Europæiske Råd til at indskrive chartret om grundlæggende rettigheder i traktaten;

9. opfordrer med henblik på Den Europæiske Unions udvidelse Kommissionen til at respektere artikel 22 i chartret om grundlæggende rettigheder i alle den Europæiske Unions politikker og programmer, navnlig hvad angår områderne informations- og kommunikationsteknologier, audiovisuel politik, uddannelse, kultur og sprogundervisning;
10. ser positivt på det tilsagn, der gives i konklusionerne fra Nice-topmødet, om en mere præcis kompetencefordeling mellem EU og medlemsstaterne i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet; anmoder Rådet og Kommissionen om at fremme en vidtfavnende debat om Den Europæiske Unions mål, som anført i bilag IV til Nice-traktaten, under inddragelse af borgerne i alle medlemsstaterne og ansøgerlandene; forventer, at der gøres væsentlige fremskridt i opnåelsen af dette mål inden udgangen af 2003;
11. opfordrer, som supplement til en effektiv informations- og kommunikationsstrategi og i tråd med EU's forpligtelse til størst mulig åbenhed og gennemsigtighed, til indstilling af hemmelighedskræmmeriet omkring afstemninger i Rådet og til offentlig adgang til Rådets møder.

24. april 2001

UDTALELSE FRA UDVALGET OM KVINDERS RETTIGHEDER OG LIGE MULIGHEDER

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid
(2001/2022(INI))

Rådgivende ordfører: Rodi Kratsa-Tsagaropoulou

PROCEDURE

På mødet den 27. februar 2001 valgte Udvalget om Kvinders Rettigheder og Lige Muligheder Rodi Kratsa-Tsagaropoulou til rådgivende ordfører.

På møder den 9. og 24. april 2001 behandlede det udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det enstemmigt nedenstående konklusioner.

Til stede under afstemningen var: Maj Britt Theorin (formand), Anne E.M. Van Lancker (næstformand), Rodi Kratsa-Tsagaropoulou (rådgivende ordfører), Lone Dybkjær, Ilda Figueiredo (for Armonia Bordes), Fiorella Ghilardotti, Lissy Gröner, Anna Karamanou, Christa Klauf, Thomas Mann, Emilia Franziska Müller, Christa Prets, Patsy Sørensen, Joke Swiebel, Helena Torres Marques og Sabine Zissener.

KONKLUSIONER

Udvalget om Kvinders Rettigheder og Lige Muligheder opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager:

Nice-traktaten

1. glæder sig over, at Rådet i henhold til artikel 13 har fået mulighed for at vedtage fremmende fællesskabsforanstaltninger med kvalificeret flertal efter proceduren i EF-traktatens artikel 251, med undtagelse af harmoniseringer af medlemsstaternes love og reguleringer, for at bestyrke deres aktioner til bekæmpelse af enhver form for forskelsbehandling, navnlig forskelsbehandling baseret på køn;
2. beklager, at der ikke er sket nogen forbedring med hensyn til EF-traktatens artikel 137 og 141, hvad angår ligestilling mellem mænd og kvinder i alle spørgsmål, der vedrører arbejdsmarkedet, og at denne ligestilling ikke sikres et retsgrundlag, som går mere præcist ud over selve arbejdssektoren (lige deltagelse af kvinder i beslutningstagningen, harmonisering af familie- og arbejdslivet);
3. beklager endvidere, at den på juridisk plan meget vigtige præcisering af implikationerne af henvisningen i EF-traktatens artikel 2 og 3 til ligestilling mellem mænd og kvinder ikke er fundet sted; mener, at man i hele post Nice-perioden og under forberedelsen af den næste regeringskonference i 2004 bør medtage spørgsmålet om ligestilling mellem mænd og kvinder med henblik på omsider at fastlægge det passende retsgrundlag;
4. giver udtryk for sin tilfredshed med, at Den Europæiske Enhed for Retligt Samarbejde (Eurojust) er blevet inkorporeret i traktaten, men understreger samtidig, at artikel 29 og artikel 31, litra e, bør suppleres med hensyn til dette nye tværnationale organs aktivitetsområder med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet, der navnlig rammer kvinderne;

Charteret om grundlæggende rettigheder

5. glæder sig over charterets artikel 21, der forbyder enhver forskelsbehandling på grund af køn, race eller oprindelse, og charterets artikel 23, hvori det hedder, at ligestilling skal sikres på alle områder; beklager, at ligestillingsprincippet i forbindelse med politiske, civile og sociale rettigheder ikke anføres præcist som en pligt til aktivt at fremme ligestilling mellem kønnene; mener derfor, at det er nødvendigt med en yderligere forbedring af charteret, inden dette inkorporeres i traktaterne i sin endelige udformning;

6. beklager, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ikke er blevet optaget i traktaterne, og giver udtryk for, at charterets indarbejdelse i traktaterne er absolut nødvendig, hvis charteret skal have fuld retsvirkning; anser det med henblik på kvinders rettigheder og lige muligheder for nødvendigt, at chartret gives fuld retsvirkning; anser det derfor for nødvendigt, at man ved regeringskonferencen i 2004 udnytter muligheden for at tage dette spørgsmål op til fornyet overvejelse;
7. opfordrer alle Unionens medlemsstater til: a) at håndhæve Europa-Parlamentets og Kommissionens bindende tilsagn om at betragte charteret som en obligatorisk reference for alle deres retsakter (normative effekter) og b) at følge fremgangsmåden i de nationale forfatningsdomstole i visse medlemsstater, som betragter charteret som et referenceparameter (jurisdiktionseffekter); håber i øvrigt, at De Europæiske Fællesskabers Domstol tager hensyn til indholdet af og bestemmelserne i charteret inden for rammerne af sin retspraksis og udøvelsen af sine beføjelser;
8. anser det for absolut nødvendigt, at det svenske formandskab omgående skaber reelle muligheder for en åben offentlig debat, hvilket også er dets pligt i henhold til erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid;

Erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid

9. mener, at det er absolut nødvendigt med en klar og tydelig præcisering af de midler og metoder, der skal anvendes for at sikre, at offentligheden og det civile samfund samt Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter inddrages i alle faserne af forberedelserne til den næste og senere regeringskonferencer, som anført i erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid; mener, at man i forbindelse hermed bør sikre en lige deltagelse af mænd og kvinder samt medvirken af repræsentative net af kvindeorganisationer fra Den Europæiske Union og kandidatlandene;
10. understreger slutteligt, at det i forbindelse med forberedelsen af regeringskonferencen i 2004 er nødvendigt at afholde sensibiliserings- og orienteringskampagner, som navnlig skal være møntet på kvinder på grund af den afstandtagen fra den europæiske udvikling, som flertallet af disse giver udtryk for;

17. april 2001

UDTALELSE FRA UDVALGET FOR ANDRAGENDER

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid
(2001/2022(INI))

Rådgivende ordfører: Eurig Wyn

PROCEDURE

På mødet den 6. marts 2001 valgte Udvalget for Andragender Eurig Wyn til rådgivende ordfører.

På møder den 21. marts og 10.-11. april 2001 behandlede det udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det nedenstående konklusioner (for: 9; imod: 1).

Til stede under afstemningen var: Vitaliano Gemelli (formand), Roy Perry (næstformand), Herbert Bösch, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Margot Keßler, Jean Lambert, María Sornosa Martínez og Christian Ulrik von Boetticher.

KORT BEGRUNDELSE

Traktaten om Den Europæiske Union, der blev undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992, trådte i kraft den 1. november 1993. Indskrivningen i denne traktat af retten til at indgive andragender markerede indførelsen af unionsborgerskabet med præcist definerede rettigheder og pligter. Der var på det tidspunkt imidlertid ikke knyttet nogen særlige garantier for grundlæggende rettigheder til unionsborgerskabet. Amsterdam-traktaten ændrede traktaten om Den Europæiske Union. Denne udviklingsproces hen imod et unionsborgerskab kulminerede med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder undertegnet i december 2000 i Nice.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

Det er udarbejdet af en forsamling bestående af repræsentanter for stats- og regeringscheferne, medlemmer af de nationale parlamenter, medlemmer af Europa-Parlamentet og Kommissionen. Parlamentet godkendte chartret, og det blev højtideligt proklameret af Rådet, Parlamentet og Kommissionen på Det Europæiske Råd i Nice, hvor det blev modtaget med bifald som det dokument, der lægger grunden til en Europæisk Union, der bygger på fælles værdier og forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne. Nogle af dets principper, som f.eks. de nye rettigheder i forbindelse med bioetik, miljø og databeskyttelse er endog mere vidtgående end de rettigheder, der er indeholdt i den europæiske menneskerettighedskonvention. Det udtrykkelige forbud mod forskelsbehandling og respekten for den kulturelle mangfoldighed er af særlig betydning i EU's multikulturelle kontekst.

Spørgsmålet er nu: Hvad skal vi bruge chartret til, og hvad vil det betyde for borgerne i Europa og for unionsborgerskabet? Parlamentet er tilhænger af at inkorporere chartret i traktaten. Hvad enten dette sker eller ej, giver godkendelsen af chartret et vigtigt referencepunkt for alle de berørte i fællesskabsregi - medlemsstater, institutioner, -fysiske og juridiske personer, som anført af generaladvokat Tizzano i sag C-173/99, præmis 28. Ordføreren er af den opfattelse, at udvalget for Andragender bør kunne tage hensyn til chartret ved afgørelsen om, hvorvidt et andragende falder inden for Fællesskabets virksomhedsområde, og ved fortolkningen af fællesskabsretten.

Chartret og unionsborgerskabet

Retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet er en del af unionsborgerskabet. Det er en ret, som alle Unionens borgere har lige adgang til. Det er for at kunne engagere borgerne i spørgsmål, der ligger dem på sinde, af den største vigtighed for borgerne i Den Europæiske Union, at chartrets forfatningsmæssige status afklares. Et charter med et klart forfatningsmæssigt grundlag vil øge de europæiske institutioners legitimitet og relevans i forhold til unionsborgerne. En afklaring af chartrets status er ligeledes vigtig i forbindelse med udvidelsen. Et betydeligt antal af de modtagne andragender angår forskelsbehandling ofte på grund af nationalitet, race, køn, sprog osv.

KONKLUSIONER

Udvalget for Andragender opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager:

- A. der henviser til, at Unionen i lighed med sine medlemsstater bør definere sig selv som et "retsfællesskab",
- B. mener, at hvis Unionen skal have en fuldt udviklet, skriftlig og formel konstitution, der består af et klart og ordnet sæt af fundamentale principper, bør de rettigheder, der er nedfældet i chartret om grundlæggende rettigheder, komme i første række,
 - 1. hilser chartret om grundlæggende rettigheder, som blev undertegnet og proklameret den 7. december 2000 i Nice, velkomment, men beklager den manglende enighed i Rådet med hensyn til at give chartret en klar forfatningsmæssig status;
 - 2. mener, at Unionen ikke udelukkende kan baseres på rent økonomiske betragtninger, men at den skal forankres i menneskerettighederne og de grundlæggende rettigheder, således at alle borgere får glæde af den europæiske integration;
 - 3. understreger betydningen af retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet om spørgsmål vedrørende de grundlæggende rettigheder, navnlig forskelsbehandling, og under henvisning til chartret, samt at borgerne fra de nye medlemsstater følgelig skal omfattes af denne ret fra tiltrædelsesdatoen;
 - 4. mener, at retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet, som er den institution, der repræsenterer borgerne, under henvisning til chartret er et meget vigtigt skridt i retning af gennemførelsen af et virkeligt unionsborgerskab;
 - 5. understreger, at Kommissionen inden for rammerne af dens kommunikationsstrategi bør anerkende betydningen af en debat på nationalt og regionalt plan om post Nice-processen, hvori Europas borgere deltager direkte.