

Folketinget — Europaudvalget

Christiansborg, den 26. juni 2007

EU-Konsulenten

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Det Europæiske Råds aftale om 'Reformtraktaten'

Resumé

EU's stats- og regeringschefer er blevet enig om et mandat til reform af EU's traktater.

Mandatet beskriver ganske præcist, hvordan EU's gældende traktater skal tilpasses i forhold til bestemmelserne i forfatningstraktaten og tilføjer desuden en række nye bestemmelser.

Mandatet vil bl.a. medføre reformer af EU's institutioner og beslutningsprocedurer i overensstemmelse med forfatningstraktaten, samt gennemførelse af et særligt kompromis angående stemmereglerne i Rådet.

Det kommende EU-formandskab pålægges at udarbejde et udkast til en såkaldt reformtraktat og indkalde en regeringskonference herom, som skal være afsluttet inden udgangen af 2007.

På EU-topmødet den 21. – 23. juni 2007 blev EU's stats- og regeringschefer enige om et mandat til en regeringskonference, som skal udarbejde en ny traktat for EU. Forhandlingerne på topmødet afklarede alle de større udeståender mellem medlemslandene mht. udfærdigelsen af en ny traktat. Mandatet er derfor ualmindeligt detaljeret og indeholder specifikke formuleringer for en række artikler, protokoller, erklæringer m.m. i den nye traktat. Mandatet benævner den nye traktat 'reformtraktaten'.

Denne note beskriver kort de væsentligste punkter i mandatet.

Tidsplanen for traktatprocessen

Konklusionerne fra EU-topmødet fastlægger en tidsplan for udarbejdelsen af reformtraktaten, som indebærer, at der indledes en regeringskonference inden udgangen af juli 2007. Regeringskonferencen skal arbejde ud fra et udkast til en traktattekst, som det kommende portugisiske formandskab vil fremlægge på baggrund af mandatet. Regeringskonferencen forventes afsluttet senest ved udgangen af 2007 med henblik på, at reformtraktaten kan ratificeres inden valget til Europa-Parlamentet i juni 2009.

Reformtraktaten

Mandatet fra topmødet indebærer, at de eksisterende traktater ikke skrives sammen til én traktat, sådan som det var tanken med forfatningstraktaten. I stedet tilpasses EF-Traktaten og EU-Traktaten til en lang række af bestemmelserne fra forfatningstraktaten. Topmødet resulterede også i flere justeringer af forfatningstraktatens bestemmelser, samt nogle helt nye bestemmelser.

Mandatet fra topmødet slår således fast, at EF-traktaten og EU-traktaten tilpasses i overensstemmelse med forfatningstraktaten, medmindre mandatet beskriver noget andet. Mandatet består derfor primært af detaljerede beskrivelser af de ændringer af traktatgrundlaget, som på den ene eller anden måde adskiller sig fra det, som lå i forfatningstraktatens bestemmelser.

Tilpasningerne og ændringerne af traktatgrundlaget skal i praksis gennemføres ved reformtraktaten.

Søjlestrukturen ophæves delvist

Med reformtraktaten ophæves søjlestrukturen delvist, idet det retlige område i søjle III gøres overstatsligt på linje med den eksisterende søjle I. Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik i søjle II gøres derimod ikke overstatslig.

Stemmeregler i Rådet

Spørgsmålet om stemmereglerne i Rådet var det vanskeligste i forhandlingerne om oplægget til reformtraktaten. Polen stillede ufravigelige krav om en ny beregningsmetode, som ville give de store lande relativt færre stemmer. Mandatet på dette område er derfor udtryk for det kompromis, som blev indgået med Polen.

Ifølge mandatet skal Rådet fortsat bruge de gældende stemmeregler (fra Nice-traktaten) indtil 1. november 2014¹. Derefter træder det dobbelte flertal fra forfatningstraktaten i kraft. Når det dobbelte flertal indføres, kræver et kvalificeret flertal i Rådet opbakning fra mindst 55 pct. af medlemslandene (som udgør minimum 15 lande) og disse lande skal repræsentere mindst 65 pct. af EU's samlede befolkning. Ligeledes skal et blokerende mindretal bestå af minimum 4 medlemslande og repræsentere mindst 35 pct. af EU's samlede befolkning.

Fra overgangen til dobbelt flertal i 2014 og frem til den 31. marts 2017 er der en overgangsperiode, hvor et enkelt land kan forlange, at stemmereglerne fra Nice-traktaten bruges i konkrete afstemninger.

Aftalen om stemmereglerne i Rådet indeholder endvidere en mulighed for, at et mindretal af EU-lande kan gennemtvinge en genovervejelse af et forslag. Mekanismen stammer fra forfatningstraktaten og er beskrevet i erklæring nr. 5 dertil.

Frem til 31. marts 2014 defineres det mindretal af lande, som kan kræve en genovervejelse af et forslag, som 75 procent af det antal lande (eller 75 procent af den befolkningsandel), der kræves for at danne et blokerende mindretal. Fra 1. april 2014 sænkes procentsatsen til 55.

Øvrige institutionelle ændringer

Ud over stemmevægtene i Rådet vil reformtraktaten også gennemføre andre institutionelle ændringer fra forfatningstraktaten. De væsentligste at nævne i denne sammenhæng er:

- Det Europæiske Råd får en fast formand og formandskabet for Ministerrådet varetages af grupper på tre lande af gangen i 18 måneder.
- Antallet af kommissærer reduceres på længere sigt til to tredjedele af antallet af medlemsstater. Både kommissionsformanden og den samlede kommission skal godkendes af Europa-Parlamentet.

¹ Med de gældende stemmevægte har Polen 27 stemmer. Det skal ses i forhold til, at Tyskland som det største land har 29 stemmer. Polen udgør 7,7 pct. af E's befolkning og Tyskland udgør 16,7 pct.

- Der lægges et loft på max. 750 medlemmer af Europa-Parlamentet og hvert land kan maksimalt få 96 medlemmer og mindst 6 medlemmer.
- EF-Domstolen skifter navn til Den Europæiske Unions Domstol og får kompetence på den del af traktaten, som i dag er søjle III og med den nye traktat flyttes til søjle I.

Øvrige ændringer i beslutningsprocedurer

Med reformtraktaten gennemføres de ændringer af beslutningsprocedurerne, som lå i forfatningstraktaten. Det betyder bl.a., at en række nye områder vil overgå til brug af kvalificeret flertal i Rådet (f.eks. asyl og indvandring, kultur og politisamarbejde). Europa-Parlamentet vil også få medindflydelse på langt flere områder, idet brugen af den fælles beslutningsprocedure udvides. Denne procedure skifter også navn til "den almindelige lovgivningsprocedure".

Styrkelse af de nationale parlamenter

Mandatet til reformtraktaten lægger op til at styrke de nationale parlamenter yderligere i forhold til forfatningstraktaten. I forfatningstraktaten fik de nationale parlamenter 6 uger til at foretage subsidiaritets-tjek på nye forslag fra Kommissionen. Med reformtraktaten bliver høringsperioden udvidet til 8 uger.

Desuden styrkes de nationale parlamenters mulighed for at gøre indsigelser mod forslag fra Kommissionen. Hvis et flertal blandt de nationale parlamenter² går imod et forslag fremsat af Kommissionen, skal Kommissionen genoverveje sit forslag. Kommissionen har derefter tre handlemuligheder; at opretholde, at ændre eller at tilbagetrække sit forslag. Hvis Kommissionen ønsker at opretholde forslaget, skal den udfærdige en skriftlig begrundelse, som fremsendes til EU's lovgivende institutioner.

Når EU's lovgivende institutioner behandler Kommissionens forslag, skal de tage både de nationale parlamenters høringssvar og Kommissionens begrundelse i betragtning. Hvis et simpelt flertal på 55 pct. af stemmerne i Rådet eller et simpelt flertal i Europa-Parlamentet erklærer sig enige med de nationale par-

² Ifølge forfatningstraktaten tildeles de nationale parlamenter to stemmer hver, derved kan parlamenter med to kamre vælge at give en stemme til hvert kammer.

lamententer i, at forslaget strider mod subsidiaritetsprincippet, bortfalder forslaget.

Den fælles udenrigsminister bliver 'en højtstående repræsentant'

Forfatningstraktaten indebar oprettelsen af en fælles udenrigsministerpost. Med reformtraktaten ændres denne titel til "Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik". I overensstemmelse med forfatningstraktaten skal den højtstående repræsentant dog fortsat agere som næstformand for Kommissionen og fast formand for rådsmøderne blandt EU's udenrigsministre. Imidlertid får repræsentanten ikke et selvstændigt diplomatisk korps.

Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)

Reformtraktaten vil indsætte en tekst i EU-traktaten, der klart specificerer; at FUSP'en vil være underlagt specielle procedurer og regler, at der kun træffes afgørelser med enstemmighed, og at der ikke kan vedtages lovgivningsmæssige retsakter inden for FUSP'en. Det vil endvidere fremgå af EF-traktatens artikel 308 (fleksibilitetsbestemmelsen), at denne ikke vil kunne anvendes som retsgrundlag for at nå mål under FUSP'en. EF-domstolen (EU-domstolen i det nye traktatgrundlag) vil som hovedregel fortsat ikke have kompetence på FUSP-området. Desuden tilknyttes reformtraktaten en erklæring, der fastsætter, at FUSP'en og den højtstående repræsentant ikke vil berøre medlemslandenes ansvar og beføjelser med hensyn til formuleringen og udøvelsen af deres udenrigspolitik, deres nationale diplomatiske tjenester, deres forbindelser med tredjelande og deltagelse i internationale organisationer. Erklæringen understreger endvidere, at Kommissionen ikke får nye initiativbeføjelser og Europa-Parlamentets rolle ikke vil blive forøget.

EU's status som juridisk person udvides

EU har hidtil kun haft status som en juridisk person på EF-traktatens område. Denne status udvides nu til også at omfatte EU-traktaten. Det betyder, at EU kan indgå aftaler, tiltræde internationale konventioner eller organisationer, dog kun på områder, som ligger inden for EU's kompetence.

Klima indsættes i traktaten

Mandatet til regeringskonferencen medfører, at klima skrives ind i EU's trak-

tatgrundlag. Det sker ved, at EF-traktatens artikel 174 (miljø) udvides til også at omhandle bekæmpelse af klimaforandringer på det internationale niveau.

Præambel og værdigrundlag

Det første afsnit af præamblen fra forfatningstraktaten, hvor der bl.a. henvises til Europas kulturelle, religiøse og humanistiske arv, skal indsættes i EU-traktatens præambel. Desuden overføres forfatningstraktatens artikel om Unionens værdier uændret til EU-traktaten.

Charteret for Grundlæggende Rettigheder

Charteret for Grundlæggende Rettigheder skrives ikke ind i selve traktaten, sådan som forfatningstraktaten lægger op til. Reformtraktaten vil i stedet indeholde en artikel, som henviser til charteret og som gør det juridisk bindende. Artiklen vil desuden indeholde en nøje afgrænsning af charterets rækkevidde og præcisere, at charteret ikke på nogen måde udvider Unionens beføjelser. Mandatet indebærer desuden, at medlemsstaterne skal vedtage en erklæring til Reformtraktaten, som også præciserer charterets rækkevidde.

Storbritannien har fået et særligt nationalt forbehold i forhold til anvendelse af charteret, som indsættes i traktaten med en protokol. Også to andre lande har fået mulighed for at indføre et lignende forbehold³. Polen har desuden fremsat en ensidig erklæring til reformtraktaten, som slår fast, at charteret ikke berører medlemsstaternes muligheder for at lovgive mht. offentlig sædelighed, familieret m.m.

Indre marked og konkurrence

Der blev på topmødet opnået enighed om at efterkomme Frankrigs ønske om at fjerne henvisningen til "fri og lige konkurrence" på det indre marked fra forfatningstraktatens artikel om EU's mål. Kommissionsformanden, José Manuel Barroso, udtalte i den forbindelse, at Europa-Kommissionens kompetence på området ikke ændres. Den nye traktat vil indeholde en protokol, hvor det fastsættes, at det indre marked omfatter et system, der sikrer, at konkurrencen ikke forvrides. Protokollen understreger derfor, at EU om nødvendigt vil anvende EF-traktatens artikel 308 (fleksibilitetsbestemmelsen).

³ Det forlyder, at de to lande skulle være Polen og Irland.

Sikkerhedsmekanisme på det retlige område

Der vil blive indført en såkaldt "nødbremse" på området for retligt samarbejde i straffesager, hvor der med det nye traktatgrundlag kan træffes afgørelser med kvalificeret flertal. Hvis et medlemsland således vurderer, at et udkast til et direktiv vil "berøre grundlæggende aspekter af den pågældende medlemsstats strafferetlige system", vil det være muligt at forelægge forslaget for Det Europæiske Råd. Lovgivningsproceduren vil dermed blive suspenderet. Hvis der kan opnås enighed i Det Europæiske Råd, skal forslaget inden fire måneder fra suspensionen sendes tilbage til Rådet, hvorved lovgivningsproceduren genoptages. Hvis der ikke kan opnås enighed, vil det være muligt at indlede et forstærket samarbejde for de medlemslande der ønsker det (se nedenfor).

Forstærket samarbejde på det retlige område

Reformtraktaten vil gøre det lettere for en gruppe lande at indgå et forstærket samarbejde inden for det retlige samarbejde i straffesager og politisamarbejde. Det forstærkede samarbejde omhandler gensidig anerkendelse af domme, minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt straffene herfor, den europæiske anklagemyndighed og politisamarbejde.

Det forstærkede samarbejde inden for det retlige samarbejde i straffesager kan indledes på to måder: Dels som følge af, at en medlemsstat finder, at et direktivforslag vil berøre grundlæggende aspekter af den pågældende medlemsstats strafferetlige system (kvalificeret flertal), og dels som følge af manglende enstemmighed i Rådet om et udkast til forordning/foranstaltning (enstemmighed). For det operationelle politisamarbejdet er kun det sidste tilfælde en mulighed.

Hvis et forslag bringes for Det Europæiske Råd, og der heller ikke her kan opnås konsensus, så kan et mindretal af medlemslande (minimum en tredjedel) indføre et forstærket samarbejde på grundlag af det pågældende forslag (udkast til direktiv eller forordning/foranstaltning).

Bremse på det sociale område

Som noget nyt indfører reformtraktaten en bremse for integration på det sociale område (TEF art. 42). Det betyder, at et medlemsland kan få forelagt et forslag for Det Europæiske Råd, hvis medlemsstaten finder, at forslaget berører "vigtig-

ge aspekter af medlemsstatens sociale sikringssystem". Hvis Det Europæiske Råd ikke kan blive enige om at genfremsætte forslaget bortfalder det.

Nyt navn til EF-traktaten og gamle navne til retsakter

EF-traktaten skal ifølge mandatet ændre navn til "Traktaten om Unionens funktionsmåde", mens EU-traktaten bevarer sit navn.

Mandatet indebærer også, at forfatningstraktatens nye betegnelser for EU-retsakter ikke gennemføres, men at betegnelserne forordning, direktiv og afgørelse bevares. Forfatningstraktatens skelnen mellem lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige retsakter opretholdes dog. Lovgivningsmæssige retsakter vil således være forordninger, direktiver eller afgørelser der vedtages efter en lovgivningsmæssig procedure (almindelig eller særlig). Ikke-lovgivningsmæssige retsakter vil være de såkaldte delegerede retsakter (udbygning eller ændring af visse ikke væsentlige elementer i forordninger eller direktiver) og gennemførelsesretsakter.

Storbritanniens retlige forbehold udvides

Storbritannien har fået lovning på, at landets forbehold på det retlige område kan udvides til også at gælde juridisk samarbejde i straffesager og politisamarbejdet, som med reformtraktaten vil overgå til det overstatslige samarbejde. Storbritanniens retsforbehold giver mulighed for at tilslutte sig EU-retsakter på området enkeltvist (opt-in).

Københavnskriterier

Der kunne ikke på topmødet findes opbakning til at indskrive Københavnskriterierne direkte i traktatgrundlaget. EU-traktatens artikel 49 om kriterier for medlemskab og procedurer for tiltrædelse af EU vil dog indeholde følgende afsluttende formulering; "De kriterier for medlemskab, som Det Europæiske Råd er nået til enighed om, skal tages i betragtning".

Udvidelser

I EU-traktatens artikel 49 vil den tidligere reference til EU's principper blive erstattet af en henvisning til EU's værdier. Potentielle medlemslande skal således respektere EU's værdier og være besluttet på at fremme dem.

Mulighed for at begrænse EU's kompetence

Mandatet indebærer, at reformtraktaten vil understrege, at medlemsstaterne kan beslutte både at udvide og at indskrænke EU's kompetence.

Energisolidaritet

Reformtraktaten vil ifølge mandatet tilføje en passus om energisolidaritet to steder i traktatgrundlaget. Dels indskrives der en ny artikel om energisolidaritet, dels tilføjes en specifik henvisning til energisolidaritet i den generelle solidaritetsbestemmelse fra forfatningstraktaten.

Med venlig hilsen

Martin Jørgensen & Signe Riis Andersen
(36 22 & 36 96)