



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.7.2007
KOM(2007) 412 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Reform af EU med henblik på det 21. århundrede

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Reform af EU med henblik på det 21. århundrede

Udtalelse fra Kommissionen i henhold til artikel 48 i traktaten om Den Europæiske Union om afholdelse af en konference mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer med henblik på ændring af traktaterne

I AT REFORMERE EU SAMMEN

EU har forandret sig, og verden har forandret sig. Det 21. århundrede giver nye udfordringer og nye muligheder. Samspillet mellem økonomier og befolkninger verden over – uanset om det sker via kommunikation, handel, migration, fælles sikkerhedsproblemer eller kulturelle udvekslinger – udvikler sig konstant. I en så globaliseret verden er EU nødt til at være konkurrencedygtig for at sikre økonomisk vækst og flere og bedre job for overordnet at kunne nå opnå en bæredygtig udvikling. Klimaændringerne kræver handling både globalt og lokalt. De befolkningsmæssige forandringer har skabt tvivl om nogle af de gamle visheder om, hvordan samfundet fungerer. Nye trusler mod sikkerheden kræver nye strategier og politikker. På alle disse områder må EU være rustet til forandring. Fremtidens velstand kræver nye kvalifikationer, nye måder at arbejde på og politiske, økonomiske og sociale reformer. De europæiske samfund har kreativiteten og kapaciteten til at tage disse udfordringer op. De hviler på et fundament af kerneværdier – frihed, menneskelig værdighed, solidaritet, tolerance, social retfærdighed og retsstatsprincippet – som har vist, hvad de er værd. For at bevare og konsolidere disse værdier må EU imidlertid tilpasse sig. EU har desuden brug for de løftestænger, der er nødvendige for at omsætte hensigt til virkelighed. Medlemsstaterne er ikke i stand til at tage nutidens eller fremtidens udfordringer op alene. Kun en kollektiv indsats – der sker under fuld iagttagelse af subsidiaritetsprincippet – kan give den rigtige løsning. Det er EU's opgave, og det er derfor, EU har brug for de rigtige traktater, de rigtige institutioner og de rigtige arbejdsmetoder.

EU's opgave går ud på at føre en politik, der opfylder borgernes forventninger og ønsker, en vision om et EU, der er parat til at arbejde sammen for at skabe en fælles fremtid.

EU er utrolig godt placeret for at finde svarene på nutidens mest presserende spørgsmål. Et EU med 27 eller flere medlemsstater giver mulighed for at gøre en indsats i hele Europa og at tage spørgsmål op, der går på tværs af de nationale grænser. Efter halvtreds års integration og udvidelse er den vision, EU's grundlæggere havde, stadig helt aktuel. Fælles løsninger er ofte den eneste farbare vej for at finde de rette løsninger for EU i en globaliseret verden, for at modernisere europæisk økonomi, så den kan klare sig i den nye konkurrence, for at sikre, at EU er på forkant med bestræbelserne for at løse problemerne i forbindelse med klimaændringerne verden over, for at sikre bæredygtige energiforsyninger, for effektivt at forvalte migrationen, for at bekæmpe terrorisme, for at hjælpe udviklingslande med at bekæmpe fattigdom og for at se EU's værdier fremmet effektivt i verdenssamfundet. EU har potentialet til at styrke sin politik på alle disse områder, men dette må ikke bremses af forældede arbejdsmetoder.

EU må for at udnytte sit potentiale modernisere og reformere. Det er nødvendigt at ajourføre de retlige rammer, så de afspejler de nuværende udfordringer. Den følsomme balance mellem

EU's institutioner udgør fortsat den bedste kombination for at forene EU's kræfter. "Fællesskabsmetoden" – eller nærmere bestemt Kommissionens særlige rolle og initiativret – er nøglen til EU-systemet succes. De instrumenter, der anvendes, skal dog holde trit med behovene i et udvidet EU. De skal være effektive og sammenhængende og være med til at løse de uundgåelige komplikationer, der opstår i samspillet mellem et mangeartet EU med 27 medlemsstater for at realisere EU's fælles vision, nemlig at der i forbindelse med institutionerne og arbejdsmetoderne udvikles en forenklet beslutningsprocedure, der er tilpasset nutidens hurtige forandringer. De skal desuden være demokratiske, idet et moderne europæisk samfund med rette kræver en høj grad af ansvarlighed, åbenhed og deltagelse. EU's berettigelse skal tage udgangspunkt i både, hvad det gør, og hvordan det handler.

De seneste ti år har EU søgt efter den rette måde at modernisere og i højere grad imødekomme borgernes forventninger og ønsker på. Kommissionen har altid været en aktiv deltager heri. I Laeken-erklæringen fastsættes det, hvor det er nødvendigt at reformere EU. Udvidelsen i 2004 og 2007 har øget behovet for at ajourføre den måde, hvorpå EU fungerer. På konventet og regeringskonferencen i 2004 forsøgte man at finde et svar i form af en traktat om en forfatning for Europa. Kommissionen har altid gået stærkt ind for en forfatningstraktat som den rette løsning i lyset af de udfordringer, EU står over for. Der var dog ikke enstemmighed om forfatningstraktaten, selv om et flertal af medlemsstaterne havde ratificeret den. Tænkepausen hjalp EU med at finde en løsning, hvor Kommissionen via Plan D-initiativet¹ viser vejen frem. Dette initiativ har til formål finde idéer til, hvordan EU gøres mere demokratisk, åbent og effektivt.

Da ratifikationen af forfatningstraktaten er gået i stå, er behovet for at reformere EU's arbejdsmetoder mere presserende end nogensinde før. Europa-Kommissionen har fastsat en ny tidsplan, der fik støtte på Det Europæiske Råds uformelle møde i oktober 2005 i Hampton Court, og som tager udgangspunkt i den tostrengede løsningsmodel, der er skitseret i "Dagsordenen for EU's borgere"². Den viste, at for at tage de politiske udfordringer op, som EU står over for, har vi brug for de rigtige redskaber og de rigtige arbejdsmetoder. Vejen er banet for en institutionel afklaring – bl.a. via de rammer, der blev aftalt på Det Europæiske Råds møde i juni 2006, Berlin-erklæringen i marts 2007 og en overordnet aftale i juni 2007 om de elementer, der skal reformeres. Samtidig har EU over for EU-borgerne bekræftet sit løfte om politisk reform, både for så vidt angår økonomisk vækst, jobskabelse, energi, migration, klimaændring og innovation. På alle disse områder har EU opnået resultater.

Ud over at være en fejring af halvtredsårsdagen for undertegnelsen af Rom-traktaten indeholdt Berlin-erklæringen også et løfte om at skabe et nyt fælles grundlag for EU inden valgene til Europa-Parlamentet i 2009. Efter en periode med politiske konsultationer enedes Det Europæiske Råd på sit møde i juni 2007 om at indkalde til en regeringskonference i juli 2007. Der blev fastsat et præcist mandat med de nærmere detaljer om reformen. Regeringskonferencens opgave er at opnå enighed om teksten til en reformtraktat "om ændring af de nuværende traktater med henblik på at forbedre den udvidede Unions effektivitet og demokratiske legitimitet samt sammenhængen i dens optræden udadtil".

¹ Kommissionens bidrag til tænkepausen og tiden derefter: Plan D for demokrati, dialog og debat - KOM(2005) 494 af 13.10.2005.

² En dagsorden for EU's borgere - Et resultatorienteret EU - KOM(2006) 211 af 10.5.2006.

Aftalen om mandatet bekræfter den tostrengede strategi som den rigtige løsning for EU. EU kan bedre tackle den institutionelle ændring, hvis institutionerne viser, at de er fast besluttet på at opfylde forventningerne på det politiske, økonomiske og sociale område. EU tilstræber at betjene sine borgere, opnå resultater, der medfører mere velstand og større sikkerhed for dem og cementere et EU, der er baseret på de værdier, som halvtreds års integrationsbestrebelse bygger på.

II REFORMTRAKTATEN

På Det Europæiske Råds møde i juni 2007 blev der opnået enighed om et præcist mandat for regeringskonferencen. Mandatet var frugten af et omhyggeligt udarbejdet kompromis. Dette kompromis indebar sammen med mange positive og kærkomne elementer, at nogle af de ændringer, der blev opnået enighed om på regeringskonferencen i 2004, blev opgivet, og der blev givet en række undtagelser til individuelle medlemsstater. For at nå frem til en pakkeaftale, som alle medlemsstater kunne gå ind for, var det bl.a. nødvendigt, at fjerne visse elementer, herunder visse symboler, samt at foretage ændringer, der gjorde traktatteksten mindre læsbar. Kommissionen bidrog aktivt til at nå dette kompromis ved at finde løsninger, der afbalancerede politisk realisme og ambition. Sammenlignet med de eksisterende traktater vil de foreslåede ændringer give EU et sundt institutionelt og politisk grundlag for at opfylde borgernes forventninger.

Den foreslåede reformtraktat vil betyde en ændring af EU's to kernetraktater. Resultatet vil blive retlige rammer, der er udformet således, at EU kommer til at råde over de redskaber, det har behov for for at tage fremtidens udfordringer op og fremme reform, men samtidig respektere det stærke grundlag, som den etablerede balance mellem institutionerne udgør, og som har tjent EU godt i de sidste halvtreds år.

I mandatet blev det ret detaljeret fastsat, hvordan regeringskonferencen skal sammensætte reformtraktaten. Desuden fastsættes omfanget af regeringskonferencens arbejde. Mandatet udgør det eneste grundlag herfor, og det udspecificeres heri, hvor de nyskabelser, man enedes om på regeringskonferencen i 2004, vil ske, og hvor der kommer specifikke nye elementer ind i billedet. Det giver som sådan et klart billede af de to traktater med samme status, som processen vil munde ud, og som skal fremlægges med henblik på ratifikation.

Mandatet udgør det rette grundlag for en regeringskonference, der arbejder hurtigt og effektivt, og som kan enes om en traktat, der hurtigt kan ratificeres. Det Europæiske Råds mål er at sikre, at traktaten ratificeres inden valgene til Europa-Parlamentet i juni 2009, hvilket er både ønskeligt og realistisk. Det mål bør nås.

Det Europæiske Råd understregede, at under regeringskonferencen og ratifikationsprocessen bør EU styrke kommunikationen med sine borgere, give dem fuldstændige og forståelige oplysninger og inddrage dem i en permanent dialog. Den valgte fremgangsmåde med ændring af de eksisterende traktater gør det navnlig vigtigt at informere om de foreslåede reformer og de bagvedliggende årsager og så hurtigt som muligt stille en let tilgængelig og læselig traktattekst til rådighed.

Et mere demokratisk og åbent EU

Med reformtraktaten vil EU's demokratiske infrastruktur blive fornyet og styrket. Det vil sikre mere åbne institutioner og give EU-borgerne flere muligheder for at blive hørt for så vidt

angår EU's arbejde. I et nyt afsnit i traktaten fastsættes principperne for EU's demokratiske ansvarlighed.

- Den øgede brug af fælles beslutningstagning på ca. 50 nye områder vil medføre, at Europa-Parlamentet kommer til at stå på lige fod med Rådet i forbindelse med en stor del af EU-lovgivningen. Det vil omfatte vigtige politiske områder, bl.a. frihed, sikkerhed og retfærdighed. Europa-Parlamentet vil desuden få nye vigtige beføjelser for så vidt angår budgettet og internationale aftaler.
- De nationale parlamenter vil få større mulighed for at blive inddraget i EU's arbejde, samtidig med at det sikres, at EU-institutionernes rolle respekteres. Det omfatter en tottrinsprocedure med henblik på at overvåge overholdelsen af subsidiaritetsprincippet, hvilket vil sætte de nationale parlamenter i stand til at gøre Kommissionen opmærksom på områder, hvor de finder, der er grund til bekymring. Hvis et flertal er bekymret over det samme i forbindelse med et forslag, kan Kommissionen ud over at trække forslaget tilbage eller ændre det vælge at fastholde det og forklare årsagerne hertil til Europa-Parlamentet og Ministerrådet, der træffer den endelige beslutning.
- Gennem åbningen af Ministerrådets drøftelser på det retlige område for offentligheden vil borgerne og de nationale parlamenter umiddelbart kunne se, hvilke beslutninger deres regeringer træffer.
- Borgerinitiativet vil give 1 mio. borgere fra forskellige medlemsstater – ud af EU's samlede befolkning på næsten 500 mio. – mulighed for at få Kommissionen til at fremsætte et nyt forslag.
- Forholdet mellem medlemsstaterne og EU vil blive tydeligere med en klar opdeling af beføjelserne.
- Reformtraktaten vil gøre det klart, at medlemsstaterne bliver i EU af egen fri vilje, idet der findes en bestemmelse, hvori det anerkendes, at det muligt at trække sig ud af EU.

Et mere effektivt EU

EU har brug for handlemuligheder for at kunne realisere politiske visioner på en sådan måde, at de medfører reelle forandringer for borgerne. Det kræver institutioner og arbejdsmetoder, der er effektive og strømlinede. Fællesskabsmetoden, der er EU's enestående kombination af institutioner, udgør grundlaget for, at de forskellige EU-landes og befolkningers interesser kan forenes med EU's interesser som et hele. Kommissionen lægger særlig vægt på, at EU-retten har fortrinsstilling, hvilket er klart fastsat i eksisterende retspraksis og anerkendes i mandatet. Den vil fortsat bruge sine beføjelser på områder som f.eks. konkurrencepolitik for at sikre, at borgerne får gavn af de fordele, det indre marked giver.

Reformtraktaten vil ajourføre EU's institutionelle system, således at det afspejler behovet i et udvidet EU for at tilpasse politikkerne til en verden, der er i hastig forandring.

- Reformtraktaten vil sikre, at der hurtigere træffes mere sammenhængende beslutninger på politikområdet frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det vil betyde et stort skridt fremad for EU's mulighed for at bekæmpe terrorisme, kriminalitet og menneskehandel og styre migrationsstrømmen. Medlemsstater, der har besluttet ikke at deltage i alle aspekter af

politikken på området frihed, sikkerhed og retfærdighed, kan vælge fuldt ud at spille med i forbindelse med den fremtidige indsats på området.

- EU vil i højere grad blive i stand til at handle på områder, der er højt prioriterede i EU på nuværende tidspunkt via nye og styrkede retsgrundlag på områder såsom energipolitik, folkesundhed og civilbeskyttelse og nye bestemmelser vedrørende klimaændringer, offentlige forsyningsydelser, forskning og teknologisk udvikling, territorial samhørighed, handelspolitik, rumfart, humanitær bistand, sport, turisme og administrativt samarbejde.
- Strømlinede procedurer for god økonomisk forvaltningspraksis vil øge koordineringen og fleksibiliteten og derved lette beslutningstagningen i euroområdet.
- Anvendelsen af afstemninger med kvalificeret flertal i Ministerrådet vil sikre, at fælles problemer løses via fælles beslutningstagning på en måde, der på rimelig vis afspejler EU-medlemsstaternes forskellige størrelse. Udvidelsen af anvendelsen af afstemninger med kvalificeret flertal til mere end 40 nye områder vil gøre, at EU's indsats på disse områder bliver en realitet.
- En forenklet måde at beregne på, hvad der udgør kvalificeret flertal, vil gøre Rådet mere effektivt og skabe en klar balance mellem antallet af medlemsstater og størrelsen af deres befolkninger, når den anvendes fra november 2014.
- Hvis mindst ni medlemsstater ønsker at gøre en fælles indsats inden for rammerne af EU, vil de kunne udnytte de udvidede samarbejds muligheder. Det er navnlig blevet lettere at sikre et øget samarbejde på området strafferetligt og politimæssigt samarbejde. Selv om det udvidede samarbejde kan være en måde, hvorpå der kan tages hensyn til forskelligheden i det udvidede EU, fungerer det inden for de fælles rammer, der er nødvendige for alle medlemsstater.
- Den faste formand for Det Europæiske Råd vil i samarbejde med Kommissionens formand sikre en bedre forberedelse af Det Europæiske Råds arbejde og større kontinuitet heri.
- En slankere Kommission med øget autoritet til dens formand vil fortsat spille en central rolle i beslutningsproceduren i EU og afspejle de forskellige dele af EU gennem en ordning med ligelig rotation.
- Et loft over antallet af medlemmer af Europa-Parlamentet med en nedre og øvre grænse for hver medlemsstat vil være med til at stabilisere borgernes repræsentation i Europa-Parlamentet.
- Indførelsen af afstemning med kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning i forbindelse med fremtidige reformer af EU's retlige system vil gøre det muligt at tilpasse dette til fremtidens udfordringer.
- Gennemførelsen af EU's udenrigspolitik vil ske på en sådan måde, at det afspejler den eksisterende balance mellem medlemsstater og institutioner, og samtidig gøre det muligt for EU som et hele i højere grad at fremme og beskytte EU's interesser og værdier på globalt plan.
- Det vil blive muligt at ændre fremtidige politikker inden for de eksisterende beføjelser, udvide anvendelsen af afstemning med kvalificeret flertal og anvendelsen af fælles

beslutningstagning, uden at det er nødvendigt at indkalde til en ny regeringskonference, og samtidig bevare kravet om enstemmighed.

- Den forvirrende sondring mellem "Det Europæiske Fællesskab" og "Den Europæiske Union" vil forsvinde.

Et EU med rettigheder og værdier, solidaritet og sikkerhed

Reformtraktaten vil styrke kravet om solidaritet og sikkerhed i EU. Det binder EU, medlemsstaterne og EU-borgerne sammen og skaber et EU med gensidig støtte og gensidig beskyttelse. Samtidig vil der blive taget en række praktiske skridt i den nye traktat til at udvikle EU's indsats på områder såsom klimaændring og sundhed og give EU nye muligheder for at fremme en større grad af solidaritet og samhørighed i EU. Udvidelsen af EU's muligheder for at handle på området frihed, sikkerhed og retfærdighed vil give direkte fordele for så vidt angår EU's evne til at bekæmpe kriminalitet og terrorisme. Med reformtraktaten vil der også blive lagt fornyet vægt på den enkeltes rettigheder som EU-borger.

- EU's værdier og mål vil blive formuleret tydeligere end nogensinde før. De skal tjene som referencepunkt for EU-borgerne og vise, hvad EU har at give sine partnere verden over. De viser, hvordan EU afbalancerer forskellige målsætninger, dvs. arbejder for en bæredygtig udvikling og samtidig fremmer politiske, økonomiske og sociale mål.
- Chartret om grundlæggende rettigheder vil give EU-borgerne en række garantier, der har samme retlige status som selve traktaterne, og samle de rettigheder på det civile, politiske, økonomiske og sociale områder, der skal respekteres i forbindelse med EU's indsats. Chartrets bestemmelser vil desuden fuldt ud gælde for gennemførelsesforskrifter for EU-ret, selv om det ikke bliver tilfældet i alle medlemsstater. EU vil kunne tilslutte sig det enestående menneskerettighedssystem, den europæiske menneskerettighedskonvention har skabt.
- Huller i den retlige beskyttelse, der forestås af Domstolen, vil blive lukket for at skabe en jurisdiktion med frihed, sikkerhed og retfærdighed og forbedre den enkeltes muligheder for at klage til Domstolen.
- Den nye solidaritetsklausul vil konkretisere medlemsstaternes pligt til at støtte hinanden i tilfælde af terrorangreb, naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer.
- Behovet for solidaritet på energiområder har fået en særlig fremtrædende stilling i forbindelse med EU's beføjelser til at hjælpe i tilfælde af energimangel, og det er med til at understrege, at solidaritet er et vigtigt aspekt i forbindelse med de nye bestemmelser på energiområdet.
- En række nye bestemmelser vedrørende civilbeskyttelse, humanitær bistand og folkesundhed har alle til formål at øge EU's mulighed for at reagere på truslerne mod EU-borgernes sikkerhed.
- Den nye generelle sociale og arbejdsmarkedsmæssige klausul vil bringe EU's engagement for så vidt angår beskæftigelsen og social og arbejdsmarkedsmæssig beskyttelse helt i forgrunden, og Regionernes og arbejdsmarkedets parters rolle vil blive bekræftet som en del af den politiske, økonomiske og sociale struktur i EU.

EU som aktør på den globale scene

En af de største udfordringer, EU står over for, er dets evne til at udnytte sin økonomiske, politiske og diplomatiske styrke til at fremme sine interesser og værdier verden over. Globaliseringen har øget behovet for at tage fat på de mest presserende spørgsmål – en bæredygtig udvikling, konkurrenceevne, klimaændringer, energi, terrorisme, migration og bekæmpelse af fattigdom – der vedrører både indenrigs- og udenrigspolitikken. Velstanden, friheden og sikkerheden afhænger af, hvordan EU optræder på den globale scene. Dette har rettet søgelyset mod mulighederne for at kombinere alle medlemsstaternes stærke sider med EU's kollektive vægt som et hele, samtidig med at den institutionelle balance i EU fuldt ud respekteres. For at sikre en vellykket udenrigspolitik er det nødvendigt, at EU's udenrigspolitiske instrumenter er udformet således, at de i kombination giver den bedst mulige virkning. Mandatet vil øge denne kohærens ved at sikre, at udenrigspolitikken på alle områder – f.eks. FUSP, handel, udvidelse, udvikling og humanitær bistand – politisk og retligt står på lige fod.

Reformtraktaten vil betyde en udvikling af EU's mulighed for at handle ved at samle EU's udenrigspolitiske redskaber, både for så vidt angår udformning som gennemførelse af politikker. Det vil gøre EU i stand til klart at give sin holdning til kende over for vores partnere verden over og skærpe virkningerne og synligheden af vores budskab. Det vil desuden skabe mere sammenhæng mellem de forskellige dele af EU's udenrigspolitik, f.eks. for så vidt angår diplomati, sikkerhed, handel, udvikling, humanitær bistand og internationale forhandlinger om en række globale emner. Det vil sætte EU i stand til på internationalt plan at være mere fleksibel og effektiv.

- Ved at give EU status som juridisk person vil EU's forhandlingsmagt blive styrket og gøre EU mere effektiv på den globale scene og til en mere synlig partner for tredjelande og internationale organisationer.
- Den nye høje repræsentant for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik/Kommissionens næstformand vil øge virkningen, sammenhængen og synligheden af EU's indsats i tredjelande.
- En EU-udenrigstjeneste vil på mere effektiv og sammenhængende vis skabe rammerne for støtte til EU's udenrigspolitik på en lang række områder - samt udgøre den eksterne dimension af indenrigspolitikken.
- I forbindelse med denne nye udenrigspolitiske struktur vil der blive taget hensyn til medlemsstaternes særlige interesser ved at bevare specifikke beslutningsprocedurer på området fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- EU's sikkerheds- og forsvarspolitik vil blive tydeligere på EU-plan, idet visse beslutningstagningsprocedurer vil blive bevaret, men vil også bane vejen for øget samarbejde mellem en lille gruppe medlemsstater.

III UDTALELSE I OVERENSSTEMMELSE MED ARTIKEL 48 I TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION

Reformtraktaten vil imødekomme nogle af EU-borgerens mest rodfæstede ønsker. Den vil være med til at styrke kerneværdierne, afklare væsentlige spørgsmål og fjerne

betænkeligheder på forskellige områder, der ofte er kommet til udtryk. EU vil først og fremmest blive i stand til at skabe forandring, give EU-borgerne mere sikkerhed og sikre dem velstand samt åbne deres muligheder for at påvirke globaliseringen.

Europa-Kommissionen mener, at Det Europæiske Råds beslutninger vil munde ud i en reformtraktat, der skal tilpasse EU til behovene i det 21. århundrede. Kommissionen hilser indkaldelsen til en regeringskonference velkommen, giver sin fulde støtte til det mandat, der blev opnået enighed om på Det Europæiske Råds møde, og lover at bidrage til, at det bliver en succes.

EU har brug for, at der opnås enighed om en reformtraktat, der ratificeres inden valgene til Europa-Parlamentet i juni 2009. Der hviler et ansvar på alle deltagere i regeringskonferencen for at skabe betingelserne for at nå dette mål.