

Europaudvalget
(Info-note I 55)
(Offentligt)

FOLKETINGETS EUROPAUDVALG
Christiansborg, den 13. december 1995
Europaudvalgssekretæren

Til
udvalgets medlemmer og stedfortrædere.

Regeringens reviderede forhandlingsgrundlag til regerings-
konferencen 1996

I Info-note I 48 af 30/11 1995 udsendte sekretariatet regeringens papir "Det Åbne Europa - Regeringskonferencen 1996". I nærværende Info-note udsendes den reviderede udgave af 11/12 1995, som dannede grundlag for drøftelserne under Folketingets forespørgselsdebat i går om status for forberedelserne til EU's kommende regeringskonference.

Med venlig hilsen

Bjørn Einersen

(Løbenr. 4827)

REGERINGEN

Den 11. december 1995

FORHANDLINGSGRUNDLAG**DET ÅBNE EUROPA : REGERINGSKONFERENCEN 1996****I. DET ÅBNE EUROPA****HOVEDOPGAVEN**

Den kommende regeringskonference skal bidrage til at sikre fred, stabilitet og velfærd i fremtidens Europa.

Regeringskonferencen skal først og fremmest skabe fundamentet for udvidelsen af EU med de central- og østeuropæiske lande, herunder de baltiske lande, som har søgt om medlemskab.

Danmark og det øvrige EU har en politisk, økonomisk og sikkerhedspolitisk interesse i at få disse lande med i EU. Det er vigtigt for Europa, at disse lande bliver medlemmer.

Udvidelsen omfatter en række lande, der tidligere stod uden for de vestlige demokratier. Udvidelsen kan hermed styrke forankringen af demokratiet i disse lande. Økonomisk vil udvidelsen gennem øget samhandel bidrage til varig fremgang i hele Europa. Udvidelsen vil også skabe grundlaget for øget samarbejde om fælles problemer på tværs af grænserne. Det gælder særligt på miljøområdet, hvor der er behov for øget indsats.

EU skal fastholdes og udvikles som rammen om et effektivt, europæisk samarbejde. Det er deltagelsen i et forpligtende samarbejde, som på den ene side fører til resultater, men som på den anden side respekterer de enkelte landes historie, kultur og traditioner, der gør det europæiske samarbejde attraktivt.

Den danske regering vil arbejde for et resultat af regeringskonferencen, der fører til, at forhandlingerne om optagelse af de central- og østeuropæiske lande, herunder de baltiske lande, kan påbegyndes snarest.

Efter regeringskonferencen skal optagelsesforhandlingerne med ansøgerlandene påbegyndes på samme tid. Det er vigtigt af hensyn til befolkningerne i Europa.

Forberedelsen til udvidelsen er allerede i gang. Det Europæiske Råd vedtog på mødet i Essen i 1994 den såkaldte før-tiltrædelsesstrategi. EU og de central- og østeuropæiske lande har inden for denne ramme løbende drøftelser på en række områder.

Den danske regering tillægger dette forberedende arbejde meget stor vægt.

Den danske regering vil arbejde for, at der til sin tid fastsættes overgangsordninger, som tager hensyn til de særlige forhold i disse lande, og som i stigende omfang giver dem adgang til EU's markeder.

Udvidelsen støttes overalt i Europa. En velgennemført udvidelse med de central- og østeuropæiske lande er den største udfordring siden EU's oprettelse. Men forholdet til den øvrige del af omverdenen skal også udvikles. Det gælder bl.a. i forhold til Rusland, hvor et godt grundlag er skabt med den samarbejds- og partnerskabsaftale, som er indgået mellem EU og Rusland, og som i øjeblikket er under ratifikation i medlemslandene.

Forholdet skal også udvikles i relation til landene omkring Middelhavet og i relation til u-landene.

Hovedopgaven for regeringskonferencen er klar. Traktaten skal tilpasses, så udvidelsen kan blive omsat til et fortsat velfungerende EU-samarbejde. Hertil kommer, at der efter regeringskonferencen bliver behov for reformer på en række konkrete områder f.eks. vedrørende landbrugs- og strukturpolitikken.

ET EUROPA TÆTTERE PÅ BORGERNE

Den danske regering tillægger det stor betydning, at man på regeringskonferencen også behandler de konkrete spørgsmål, som optager befolkningerne. Det gælder indsatsen mod arbejdsløsheden, bestræbelserne for at forbedre miljøet, bekæmpelse af international kriminalitet samt øget indre og ydre sikkerhed for borgerne.

Det er vigtigt, at afstanden mellem befolkningerne i de enkelte lande og EU mindskes. Den danske regering vil derfor også arbejde for, at spørgsmålet om nærhed, åbenhed og forenkling af EU-samarbejdet behandles positivt på konferencen.

EDINBURGH-AFGØRELSEN

Edinburgh-afgørelsen, som bl.a. indeholder en særstilling for Danmark på fire områder, er ikke på dagsordenen for Regeringskonferencen. Denne afgørelse kan ikke ændres uden dansk samtykke og bevares derfor, så længe Danmark ønsker denne særstilling.

Et bredt flertal i Folketinget indgik den 30. marts 1993 en politisk aftale i forbindelse med Folketingets vedtagelse af loven om Danmarks tiltrædelse af Edinburgh-afgørelsen og Maastricht-traktaten.

Danmarks holdning til borgerskab, den økonomiske og monetære union, fælles forsvarspolitik og fælles forsvar, retlige og indre anliggender, er fastlagt ved folkeafstemningen den 18. maj 1993 og kan kun ændres gennem en ny folkeafstemning.

II. FUNDAMENTET FOR UDVIDELSEN

Hovedformålet på regeringskonferencen bliver at skabe fundamentet for udvidelsen. Beslutningsprocedurerne og institutionerne (Ministerråd, Kommission, Parlament, Domstol og Revisionsret) skal tilpasses.

EU skal også kunne fungere effektivt med 27 medlemmer. Det bliver sværere at nå til enighed, når flere lande kommer med. Derfor finder den danske regering, at det bør overvejes, hvor der yderligere kan gøres brug af kvalificeret flertal (det økonomiske samarbejde - Søjle 1).

De fleste af de kommende medlemslande er små. Udvidelsen af EU med mange små lande kan betyde, at befolkningsgrundlaget bag beslutninger, der træffes med kvalificeret flertal, bliver forholdsvis mindre end i dag. Den danske regering er rede til at se på løsninger, uden at balancen mellem små og store lande forrykkes. Det kan f.eks. ske ved, at der til vedtagelse af beslutninger skal være både et kvalificeret flertal af stemmer i Ministerrådet, og at dette flertal samtidig repræsenterer mindst halvdelen af det samlede befolkningstal i EU.

Formandskabet vil med flere medlemmer også blive mere omfattende. Den danske regering er rede til at se på, hvordan formandskabshvervet kan effektiviseres, og hvordan man kan undgå, at der går for lang tid mellem hver formandskabsperiode for det enkelte land. Det kan eksempelvis ske ved, at flere lande i fællesskab deler et formandskab.

Den danske regering går ind for færre og mere enkle procedurer for samvirket mellem Ministerrådet, Parlamentet og Kommissionen, herunder en mere ensartet indflydelse på de forskellige områder for Parlamentet, uden at forrykke balancen mellem EU's institutioner.

Den danske regering finder, at alle medlemslande bør være repræsenteret i Kommissionen. Kun derved kan befolkningerne have tillid til, at Kommissionen tager tilstrækkeligt hensyn til medlemslandenes forskellige interesser.

EU-Parlamentet skal fortsat have en vigtig rolle i beslutningsprocessen og som demokratisk kontrolorgan. For at sikre funktionsdygtigheden af Parlamentet er den danske regering indstillet på, at der i det udvidede EU fastsættes et loft over antallet af medlemmer af Europa-Parlamentet.

Regeringen er opmærksom på behovet for at inddrage de nationale parlamenter. Det skaber bedre muligheder for folkelig deltagelse, debat og kontrol i de enkelte EU-lande. Der bør ske en øget udveksling af oplysninger mellem EU's institutioner og de nationale parlamenter. De nationale parlamenter bør modtage kommissionsforslag til retsakter samt grønbøger og hvidbøger i tide til at kunne forholde sig til dem.

III. BORGERNES GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Den danske regering finder, at det bør overvejes at indskrive EU-borgernes grundlæggende rettigheder i traktatens indledning (præambel). Det drejer sig først og fremmest

om menneskerettigheder og demokratiske rettigheder. Det vil samtidig understøtte EU-samarbejdets demokratiske fundament.

IV. DET ØKONOMISKE SAMARBEJDE (SØJLE 1)

Den danske regering understreger, at forbedringer i EU-samarbejdet sker ad to spor: For det første gennem en forbedring af det løbende, konkrete samarbejde, som Det Europæiske Råd udstikker retningslinierne for. For det andet gennem ændringer i traktaten, der skaber bedre rammer for samarbejdet.

BESKÆFTIGELSE

Arbejdsløsheden er det største problem, som medlemslandene står over for i dag. Medlemslandene er enige om, at en stabilitetsorienteret økonomisk politik er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for at løse arbejdsløshedsproblemet. Der skal en supplerende, koordineret indsats til. Denne erkendelse er vokset frem siden mødet i Det Europæiske Råd i København, bl.a. stærkt støttet af Kommissionens Hvidbog om vækst og beskæftigelse. I Hvidbogen lægges op til en ny udviklingsmodel, hvor det centrale element er en bæredygtig økonomisk vækst, der på én gang bidrager til øget beskæftigelse og til et lavere forbrug af energi og naturressourcer.

Den danske regering vil fortsat arbejde for denne udvikling.

Beskæftigelsen står højt på den europæiske dagsorden. Det kom senest til udtryk på møderne i Det Europæiske Råd i Essen og Cannes. Medlemslandene blev her enige om, at der fremover skal udarbejdes flerårige programmer til fremme af beskæftigelsen med særlig vægt på fem indsatsområder. De omfatter bl.a. uddannelse, opkvalificering, styrkelse af arbejdsmarkedspolitikken, fremme af vækst og beskæftigelse gennem initiativer, der inødekommer nye behov, f.eks. i forbindelse med miljø, sociale tjenesteydelser og service, samt en målrettet indsats over for grupper, som særligt er ramt af ledighed.

De bestræbelser, der allerede er sat i gang for at forbedre beskæftigelsen, bør videreudvikles på regeringskonferencen i 1996. Regeringskonferencen giver mulighed for at ændre traktaten, så den styrker EU's og medlemslandenes muligheder for at udvikle en bedre koordineret indsats for vækst og beskæftigelse. Hovedindsatsen skal fortsat ligge på det nationale plan. Men der er brug for en øget EU-indsats for at understøtte og dermed sikre en større effekt af den nationale beskæftigelsesindsats.

Den danske regering finder, at den kommende traktat skal indeholde et egentligt beskæftigelsesafsnit, der styrker målsætningen om et højt beskæftigelsesniveau og som fremhæver beskæftigelsen som en fælles opgave, der kræver en koordineret indsats. Den danske regering vil - i forlængelse af de beslutninger der allerede er truffet - arbejde for, at hovedprincipperne for denne koordinering af medlemslandenes indsats ligeledes indskrives i et sådant nyt afsnit om beskæftigelse.

MILJØ

Sikringen af et bedre miljø er fortsat en afgørende udfordring for hele EU. Derfor er det forpligtende miljøsamarbejde særligt vigtigt.

Et udvidet europæisk samarbejde giver en bedre platform for miljøindsatsen. Udvidelsen nødvendiggør samtidig et stærkere miljøsamarbejde mellem landene.

Den danske regering vil arbejde for, at FN's konference i 1992 i Rio om det globale miljø og udvikling følges op i EU ved at indarbejde begrebet "bæredygtig udvikling" som en selvstændig målsætning i Traktatens formålsbestemmelser. Miljøhensyn bør også i højere grad end i dag indbygges i de andre dele af samarbejdet. Det gælder f.eks. på landbrugs-, transport- og strukturområderne.

Det indre marked skal gennemføres under respekt for miljøet, således at væsentlige miljøinteresser ikke tilsidesættes. Den danske regering ønsker, at denne målsætning fremgår klarere af de nye traktatbestemmelser. Ministerrådets vedtagelse af fælles EU-regler bør ske på et stadigt stigende beskyttelsesniveau og må ikke kunne føre til forringelser i de lande, der har et højt beskyttelsesniveau.

Øget anvendelse af miljøafgifter har igennem de senere år været drøftet i EU.

Den danske regering vil på regeringskonferencen søge tilslutning til, at der til traktatens miljøbestemmelser (Art. 130 S) knyttes en erklæring/protokol, som gør det muligt at indføre afgifter til løsning af grænseoverskridende miljøproblemer med kvalificeret flertal.

Erklæring/protokollen bør have form af en positivliste over miljøafgifter på klart afgrænsede områder samt fastslå, at provenuet tilfalder de enkelte medlemslande, og at der bliver tale om minimumsafgifter.

Det må ikke ændre ved, at den generelle finans- og fordelingspolitik fortsat er national kompetence.

Sigtet med EU's miljøpolitik er at sikre et højt beskyttelsesniveau. Den danske regering vil arbejde for, at forsigtighedsprincippet i Traktatens miljøbestemmelser i højere grad bør afspejles i hele fællesskabslovgivningen. Regeringen understreger samtidig, at det må ske på en måde, så protektionisme, herunder tekniske handelshindringer undgås, og det indre marked sikres.

Miljøgarantien anvendes, når et medlemsland finder, at der ikke i EU er tilvejebragt et tilstrækkeligt højt beskyttelsesniveau.

Sideløbende med indbygningen af miljøhensyn på andre samarbejdsområder bør miljøgarantien præciseres. Den danske regering er rede til at søge tvivsspørgsmål ved anvendelsen af miljøgarantien afgjort ved EU-Domstolen. Der bør ikke være tvivl om, at medlemslandene også har ret til at anvende miljøgarantien bl.a. i forbindelse med indførelse af supplerende national lovgivning, baseret på ny viden.

ARBEJDSMARKEDSPOLITIKKEN

Arbejdsmarkedspolitikken er en vigtig del af EU-samarbejdet. Forventningerne til den nye protokol, som blev indsat i 1992, er ikke blevet indfriet. Den danske regering finder, at protokollen bør indskrives i selve traktaten. Dette vil i sig selv fremme anvendelsen af de muligheder, der åbnes op for i protokollen, og dermed skabe fremskridt på arbejdsmarkedsområdet på EU-plan.

Den danske regering fremhæver i den forbindelse, at EU-regler i overensstemmelse med bestemmelserne i protokollen om arbejdsmarkedspolitik og nærhedsprincippet vil have karakter af minimumsregler, og at medlemslandene kan overlade det til arbejdsmarkedets parter at gennemføre EU-direktiver i stedet for ved lovgivning.

Den danske regering er desuden rede til - under respekt af protokollen om arbejdsmarkedspolitik - at overveje en traktatfæstelse af visse helt grundlæggende arbejdstagerrettigheder.

Det skal sikres, at den danske arbejdsmarkedsmode, herunder det arbejdsretlige system, kan videreføres.

FORBRUGERPOLITIK

EU's forbrugerpolitik er gradvist blevet styrket.

Den danske regering går ind for en fortsat styrkelse af forbrugerpolitikken, herunder en fyldestgørende forbrugeroplysning, med henblik på virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau. Målet er en effektiv sikring af forbrugerinteresser, når der vedtages ny EU-regulering. Forbrugerorganisationerne bør derfor inddrages mere direkte ved forberedelsen af forslag.

V. DEN FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK (SØJLE 2)

Samarbejdet mellem EU-landene om udenrigspolitikken er mellemstatsligt. Det ønsker regeringen at fastholde. Der er blandt medlemsstaterne enighed om, at samarbejdet bør forbedres.

For at sikre et effektivt samarbejde, er den danske regering rede til at acceptere, at en fælles aktion kan vedtages, selv om et eller to lande ikke ønsker at deltage. I sådanne situationer vil regeringen arbejde for, at der træffes særskilt beslutning om vilkårene for de lande, der ikke deltager i en fælles aktion. Som eksempler på fælles aktioner kan nævnes minerydning, valgovervågning og administration af byen Mostar i det tidligere Jugoslavien.

Den danske regering er positiv over for ideen om, under Ministerrådet, at oprette en analyse- og planlægningsenhed, der kan tilvejebringe et bedre og fælles grundlag for beslutninger på udenrigsområdet.

En række europæiske lande ønsker at forbedre mulighederne for effektivt at kunne påta-

ge sig humanitære opgaver, krisestyring samt fredsbevarende indsats i overensstemmelse med FN-pagtens bestemmelser. Den danske regering er indstillet på, at EU-landene skal have mulighed for at deltage i løsningen af sådanne opgaver, hvis de ønsker det.

Samlet vil det styrke EU's muligheder for at bidrage til løsning af udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemer.

VI. RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER (SØJLE 3)

Det retlige samarbejde omfatter bl.a. kriminalitetsbekæmpelse, asylpolitik, grænsekontrol, samt politi- og toldmæssigt samarbejde. Den danske regering finder, at samarbejdet fortsat skal hvile på det hidtidige mellemstatslige grundlag.

Medlemslandene står i dag over for en række udfordringer, som kun kan løses i fællesskab. Det gælder både spørgsmålet om flygtninge, der søger asyl i Europa, og bekæmpelsen af den stigende kriminalitet på tværs af grænserne, herunder organiseret kriminalitet, narkotikasmugling og illegal immigration.

For at imødegå disse udfordringer er der behov for effektivisering af det eksisterende mellemstatslige samarbejde. Det kan bl.a. ske ved en forenkling af beslutningsprocedurerne og ved bedre udnyttelse af de samarbejds muligheder, der allerede er i traktaten.

Som situationen er i dag, er der fem forskellige beslutningsniveauer inden for søjle 3. Inden for de øvrige samarbejdsområder, inkl. den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, er der tre, nemlig et arbejdsgruppeniveau, et mellemniveau bestående af højtstående embedsmænd samt Rådet.

VII. ET BEDRE SAMARBEJDE

Et velfungerende EU forudsætter, at samarbejdet får en stærkere folkelig forankring.

Bestræbelserne på at få skabt større *åbenhed* i EU-samarbejdet er bl.a. på dansk foranledning fortsat siden Maastricht-Traktatens ikrafttræden.

Der er sket fremskridt. Borgernes adgang til information om EU's samarbejde er forbedret. Resultaterne af samarbejdet bliver nu konsekvent offentliggjort. Der afholdes også åbne ministermøder. Men vi skal længere. Arbejdet for større åbenhed må videreføres.

Den danske regering finder, at det kan ske ved, at princippet om åbenhed i EU-samarbejdet indsættes i traktaten og/eller ved ændringer i Ministerrådets forretningsorden. Det sidste kræver ikke traktatændringer.

Den danske regering finder, at der bør være mere åbenhed i Rådets lovgivningsarbejde. Regeringen vil fortsat arbejde for, at Rådets første og afsluttende behandling af forslag til retsakter sker i åbne rådsmøder.

Regeringen vil ligeledes arbejde for, at der sikres den enkelte borger, virksomheder og organisationer en traktatfæstet ret til aktindsigt.

EU's ombudsmands adgang til information og dokumentation skal forbedres.

Den danske regering går ind for, at Kommissionens forslag skal sendes til høring til de berørte organisationer. Organisationernes høringssvar bør offentliggøres.

Den danske regering går ind for en styrket anvendelse af *nærhedsprincippet*: Hvad kan bedst løses i EU, og hvad løses bedst nationalt? Der må ikke ske forringelser af allerede opnåede resultater på f.eks. miljøbeskyttelsesområdet.

Den danske regering vil arbejde for en præcisering af *nærhedsprincippet*. Dette kan eksempelvis ske ved i de enkelte artikler udtrykkeligt at angive, hvad EU kan vedtage. De fleste beslutninger træffes bedst tæt ved borgerne. Der er behov for en klar fordeling af opgaver mellem EU og medlemsstaterne.

Den danske regering ønsker *forenkling* af EU-samarbejdet. Debatten i medlemslandene siden 1992 har vist, at EU-samarbejdet ofte opfattes som unødigt kompliceret og uforståeligt.

Den danske regering går derfor ind for en forenkling af EU-samarbejdet. Antallet af beslutningsprocedurer bør nedbringes væsentligt fra de nuværende 20. Det er endvidere blevet påpeget, at en række traktatbestemmelser ikke længere anvendes. Disse bør afskaffes sammen med forældede retsakter, ligesom der bør ske en mere klar udformning af traktatbestemmelserne. Det bør også overvejes, om forslag, fremsat af Kommissionen, skal bortfalde ved udløbet af Parlamentets og Kommissionens funktionsperiode.

Svig med EU's midler er uacceptabelt for samarbejdet og yderst skadeligt for EU's omdømme. Der skal sættes stærkere ind mod svig gennem mere effektiv kontrol. Det er afgørende, at medlemslandene *gennemfører og efterlever* de regler, som er vedtaget i fællesskab. Alle lande har en klar interesse i fair og fri konkurrence. *Reglerne for konkurrence og statsstøtte* bør - ud fra et fælles ønske om at undgå konkurrenceforvridning - efterleves fuldt ud.

Den danske regering finder, at indsatsen på disse områder bør ske i et styrket samarbejde mellem medlemslandene, Kommissionen og EU-Parlamentet.

VIII Afslutning

Danmark vil aktivt arbejde for, at Regeringskonferencen skaber fundamentet for EU's udvidelse. Det er hovedsigtet og hovedopgaven. Udvidelsen af EU skal bidrage afgørende til at skabe et stabilt Europa uden skillelinier.

Den danske regering vil deltage aktivt i forhandlingerne under regeringskonferencen med henblik på at møde de udfordringer, som Europa står overfor.

Udvidelsen af EU er vejen til et belt Europa.