

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

2. oktober 2003

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges regeringens for-
handlingsgrundlag for regeringskonferencen 2003.

P. H. Orskov

REGERINGSKONFERENCEN 2003

FORHANDLINGSGRUNDLAG

Fremtidens Europa

I. EU er rammen om fremtidens europæiske samarbejde

Beslutningen fra topmødet i København i december 2002 om udvidelsen af EU med 10 nye lande markerer opfyldelsen af Danmarks største europapolitiske mål gennem mere end 10 år. Vi får hermed et EU med 25 medlemslande. Og om få år endnu flere. Det står derfor fast, at EU er den centrale ramme om samarbejde i Europa. Og det bedste redskab til at skabe nødvendige forandringer, demokratisk samarbejde, sikkerhed og stabilitet.

Konventet om EU's fremtid har afsluttet sit arbejde og fremlagt et samlet udkast til en forfatningstraktat. Under Konventets arbejde har Danmarks regering baseret sig på forhandlingsgrundlaget fra marts 2003: Konventet om EU's fremtid: Ét Europa, mere effektivt, rummeligt og demokratisk.

Konventet har været en ny måde at forberede en regeringskonference på. 105 medlemmer, der repræsenterer parlamenter og regeringer i nuværende og nye medlemslande og Europa-Parlamentet, har på offentlige møder udarbejdet et udkast til en forfatningstraktat. Alle interesserede har haft mulighed for at give deres besyv med.

Konventet har haft en klar dagsorden: At søge at skabe rammerne for, at EU-samarbejdet kan fortsætte effektivt med 25 eller flere medlemmer med større demokratisk indflydelse og kontrol.

På tre områder - EU's fælles udenrigs og sikkerhedspolitik, samarbejdet om retlige og indre anliggender samt den økonomiske og monetære union - skulle Konventet anbefale, hvorledes EU bedre kan løse de opgaver, medlemslandene står overfor.

De øvrige politikområder har ikke i samme grad været på Konventets dagsorden. Konventets udkast til en forfatningstraktat har fastholdt og bekræftet de resultater, EU har opnået på f.eks. miljø, ligestilling og forbrugerbeskyttelse. Det er områder, hvor EU skal løfte beskyttelsesniveauet i nuværende og nye medlemslande.

På regeringskonferencen vil de 25 lande, der skal godkende forfatningstraktaten, afslutte arbejdet. Danmark finder, at Konventets udkast til en forfatningstraktat udgør grundlaget for regeringskonferencen. Resultatet fra Konventet er udtryk for en proces, hvor repræsentanter fra både nye og gamle medlemslande er blevet enige om et fælles udspil. Det er et kompromis mellem mange forskellige interesser. Formålet med Traktatudkastet er at sikre, at det udvidede EU, som Danmark aktivt har arbejdet for vil kunne fungere effektivt, åbent og demokratisk.

II. Et enklere og bedre EU

Danmark ønsker, at EU-samarbejdet med 25 eller flere medlemmer videreføres i en enklere og mere forståelig form. EU skal være en stærk ramme for håndtering af grænseoverskridende opgaver, der kræver fælles løsninger. Konventets udkast til en forfatningstraktat er et godt grundlag. Forfatningstraktaten skaber klarhed over Unionens grundlæggende opbygning. Det slås fast, at EU er et frivilligt indgået samarbejde mellem ligeværdige suveræne stater, som respekterer medlemslandenes nationale identitet og borgernes grundlæggende rettigheder. Det præciseres, at ethvert land frit vil kunne træde ud af samarbejdet. Unionens forfatning er en traktat mellem medlemslandene, og vil kun kunne ændres ved en ny traktat, der skal ratificeres af alle medlemslande i overensstemmelse med deres nationale forfatninger. Unionen har kun de beføjelser, som medlemslandene ved traktaten har tildelt Unionen. Forfatningstraktaten træder ikke i stedet for de nationale forfatninger.

Forfatningstraktaten skal give en klar beskrivelse af arbejdsdelingen mellem EU og medlemslandene. Konventets udkast til en forfatningstraktat indeholder en enkel og klar oversigt over de områder, hvor EU handler. EU skal kun handle, hvor medlemsstaterne står overfor opgaver, som løses bedst i fællesskab. Det ønsker vi fra dansk side at fastholde. Der skal sikres mere åbenhed om EU's arbejde.

Forfatningstraktaten sikrer, at EU's lovgivning skal besluttes offentligt på åbne ministerrådsmøder. Der skal skabes bedre rammer for inddragelse af de nationale parlamenter i EU's arbejde. Forfatningstraktaten styrker de nationale parlamenters rolle i forhold til EU's lovgivningsproces, så de kan komme ind i sagerne tidligere. Det gælder også i forhold til overvågning af gennemførelsen af nærhedsprincippet. Borgernes grundlæggende rettigheder skal styrkes gennem indarbejdelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder i den ny traktat. Samtidig skal der skabes det traktatmæssige grundlag for EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

III. Nye udfordringer, nye muligheder

EU har gennem årene skabt store resultater på de klassiske samarbejdsområder. Tiltag som f.eks. etableringen af det indre marked, fælles høje standarder på miljøområdet, forbud mod konkurrenceforvridende statsstøtte og en øget

koordination af medlemslandenes økonomiske politik og beskæftigelsespolitik har været til ubetinget gavn for Europas borgere og virksomheder.

Vi må fortsætte indsatsen på de klassiske samarbejdsområder. Forfatningstraktaten skal sikre et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. Hensyn til miljø, ligestilling og forbrugerbeskyttelse skal integreres i alle EU's politikker. Konventets udkast til en forfatningstraktat fastholder de vigtige resultater, der er opnået på disse traditionelle danske prioritetsområder. Det gælder også inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken og beskæftigelsespolitikken. Det skaber et godt grundlag for fremtidig indsats på disse områder. EU's indsats på disse områder skal være med til at sikre rammerne for de europæiske velfærdssamfunds fremtid. Indretningen af velfærdssamfundet skal fortsat altovervejende være en national opgave.

EU står i dag over for nye grænseoverskridende udfordringer. Vi finder det vigtigt, at samarbejdet indrettes, så vi i fællesskab kan leve op til disse udfordringer. Vi skal blive bedre til at udnytte Europas fulde potentiale.

Konventet har lagt op til, at EU skal rustes bedre til at varetage sine økonomiske og politiske interesser på den internationale scene. Samtidig skal EU spille en større rolle i indsatsen for at løse flygtningeproblemer og bekæmpelsen af ulovlig indvandring og grænseoverskridende kriminalitet, herunder international terrorisme.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Den politiske udvikling i verden udenfor Europa har forstærket behovet for, at EU optræder sammenhængende og handlekraftigt på den internationale scene. Traktaten skal danne grundlag for, at EU kan arbejde for at fremme demokrati, menneskerettigheder og respekt for FN-Pagten. EU skal påtage sig globalt lederskab i bestræbelserne på at fremme økonomisk, socialt og miljømæssigt bæredygtig udvikling med det formål at udrydde fattigdom. I WTO skal EU arbejde for bæredygtig frihandel. Europa må sættes i stand til at påtage sig et større ansvar for sin egen sikkerhed.

I forfatningstraktaten lægges der op til at styrke medlemsstaternes samarbejde om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er vi enige i. Som led i den styrkelse af samarbejdet er vi åbne overfor, at enstemmighed ikke gælder i alle spørgsmål. EU-landene vil kunne varetage deres udenrigspolitiske interesser stærkere i fællesskab, end hvis de står hver for sig. EU kan dog ikke pålægge et land en bestemt udenrigspolitik, ligesom dette land ikke kan hindre de øvrige i at føre en fælles udenrigspolitik.

Også den fælles forsvarspolitik vil blive styrket. Forfatningstraktaten indebærer, at EU-landene kan udvikle en militær kapacitet tilvejebragt af medlemsstaterne til at varetage bl.a. fredsskabende og humanitære opgaver. Det skal ske i fuld respekt for principperne i FN-Pagten. Vi mener, at en sådan kapacitet er et nødvendigt supplement til de økonomiske og politiske instrumenter på det sikkerhedspolitiske område. Af praktiske grunde skal det ske uden at duplikere de eksisterende strukturer. Beslutning om indsættelse af et lands militære styrker vil selvsagt fortsat være et nationalt anliggende. Forfatningstraktaten lægger op til at gøre det muligt for en mindre gruppe lande at indgå i et forstærket samarbejde på forsvarsområdet. Fra dansk side er vi åbne overfor dette forudsat, at det sker efter klare regler, på lige vilkår og åbent for alle.

Den økonomiske og monetære politik

For at kunne imødegå fremtidens udfordringer, styrke beskæftigelsen og den økonomiske vækst og fastholde og udvikle vores velfærdssamfund, er det nødvendigt at forbedre den økonomiske koordination og styrke overvågningen af de økonomiske politikker. Her er EU det centrale redskab.

Konventet har lagt op til en styrket samordning af medlemslandenes økonomiske politik, der forbliver et nationalt ansvar. Det støtter vi fra dansk side.

Vi vil være åbne overfor at diskutere, om Kommissionens rolle skal styrkes i proceduren for uforholdsmæssigt store budgetunderskud, som foreslået af Konventet.

Frihed, sikkerhed og retfærdighed

Kampen mod terrorisme, den stigende organiserede internationale kriminalitet og det voksende pres på Europas ydre grænser har sat fokus på EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender. For at bekæmpe international kriminalitet og løse flygtningeproblemerne på en globalt ansvarlig måde er et nærmere samarbejde nødvendigt. Vi ønsker derfor et stærkere og mere effektivt europæisk samarbejde om disse emner.

Forfatningstraktaten lægger op til et styrket samarbejde. Konventet har foreslået, at man fremover skal bruge den arbejdsmetode, EU hidtil har anvendt på de øvrige politikområder, det vil sige flertalsafgørelser, rammelove og love.

IV. Institutionerne: Effektivitet, demokrati og balance

Med tiltrædelsen af 10 Øst- og Centraleuropæiske lande den 1. maj 2004 får vi et EU med 25 medlemslande. Og om få år endnu flere. For at sikre, at et udvidet EU ikke bliver et udvandet EU, kræver det tilpasninger i EU's institutioner.

Hvis EU også i fremtiden skal kunne fungere som et nyttigt redskab for danske og europæiske værdier og interesser, skal EU kunne træffe beslutninger effektivt og demokratisk, så folkevalgte politikeres prioriteringer kan føres ud i livet.

Vi mener, at Konventets udspil vedrørende EU's institutioner sikrer dette. Det er samtidig udtryk for et kompromis, mellem mindre og større medlemslande, der samtidig fastholder balancen mellem de tre centrale institutioner – Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet.

Rådet

Det er næppe realistisk at forestille sig, at den eksisterende rotationsordning for formandskabet kan fortsætte i et EU med 25 eller flere medlemmer.

Konventet har foreslået, at der oprettes et embede som fast valgt formand for Det Europæiske Råd i kombination med, at de roterende nationale formandskaber fastholdes for de enkelte sektorråd.

Vi mener, at en fast valgt formand vil skabe kontinuitet, klarhed og balance i forhold til de øvrige institutioner. Der skal være en arbejdsbeskrivelse for den valgte formand, der kan fungere i praksis. Arbejdsbeskrivelsen skal indeholde en afgrænsning af beføjelserne i forhold til EU-udenrigsministeren og Kommissionens formand. Den valgte formand skal udføre en praktisk funktion forankret i Unionens hverdag og skal ikke opbygge et nyt bureaukrati omkring sig. Den valgte formand bør vælges med et kvalificeret flertal af stemmerne i Det Europæiske Råd.

En fastholdelse af det ligeligt roterende formandskab for de enkelte sektorråd vil efter vores opfattelse være med til at sikre EU's fortsatte nationale forankring. Fra dansk side kan vi støtte en model med ledelse og kontinuitet baseret på en gruppe lande, som til gengæld fastholder ledelsen gennem en længere periode. En sådan ledelse vil kunne styrke sit arbejde gennem en fordeling af ansvarsområder mellem sine medlemmer. Fra dansk side er vi skeptiske overfor et egentligt lovgivningsråd, og ønsker at bevare sektorministrenes ansvar for EU-lovgivning på deres områder.

De nuværende stemmeregler i Rådet er unødigt komplicerede. Definitionen af kvalificeret flertal må udformes således, at stemmereglerne er lettere at anvende og nemmere at forstå. Samtidig må hensynet til befolkningsstørrelse og ligestilling mellem medlemslandene afbalanceres.

I et EU med 25 medlemslande må udgangspunktet være, at beslutninger træffes med kvalificeret flertal. Vi støtter yderligere brug af kvalificeret flertal. Det gælder f.eks. inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, ikke-diskrimination og

fastsættelse af minimumssatser for afgifter, herunder på miljøområdet. Samtidig skal der, som foreslået af Konventet, fortsat være enstemmighed på visse områder. Det gælder ikke mindst centrale dele af social- og arbejdsmarkedspolitikken.

Europa-Parlamentet

I forfatningstraktaten styrkes Europa-Parlamentets indflydelse i lovgivningsprocessen ved, at det gøres til medlovgiver på de fleste områder med anvendelse af kvalificeret flertal. Vi støtter en styrket rolle til Europa-Parlamentet, som bl.a. skal have øget medindflydelse på landbrugspolitikken.

Europa-Parlamentet spiller sammen med de nationale parlamenter en vigtig rolle som demokratisk kontrolorgan.

Vi ønsker at fastholde hensynet til repræsentation af små og mellemstore lande i fordelingen af pladser i Europa-Parlamentet.

Kommissionen

Det er af afgørende betydning, at Kommissionen i et udvidet EU kan vedblive at være en stærk, effektiv og velfungerende vogter af den fælles europæiske interesse. Kommissionen skal styrkes, så den mere effektivt kan kontrollere om allerede vedtagne regler gennemføres og overholdes.

I forfatningstraktaten foretages der en opdeling mellem Europa-kommissærer og kommissærer uden stemmeret. Fra dansk side er vi indstillet på en sådan løsning baseret på fuld og ligelig rotation mellem medlemslandene - små såvel som store. Det er nødvendigt at sikre en tilfredsstillende ordning for de opgaver, Kommissærer uden stemmeret skal varetage. Vi kan også støtte, at hvert land har en kommissær.

EU-udenrigsministeren

Det er i Danmarks interesse, at der bliver bedre mulighed for at formulere og forfølge en fælles europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. I forfatningstraktaten foreslås etableringen af et embede som "EU-udenrigsminister". Når man samler de sider af EU's eksterne forbindelser, der varetages af Kommissionen, og de sider, der varetages af Den Høje Repræsentant, giver det øget sammenhæng i EU's optræden udadtil og styrker mulighederne for at hævde EU's synspunkter og interesser. Derved vil EU i højere grad kunne tage alle virkemidler i brug, økonomiske såvel som politiske. Under regeringskonferencen vil vi arbejde for, at EU-udenrigsministeren får en arbejdsbeskrivelse, der skaber de bedste rammer for, at denne person kan tilføre EU udenrigspolitisk merværdi. EU-udenrigsministerens beføjelser skal afgrænses tilfredsstillende i forhold til Kommissionens formand, den valgte formand

for Det Europæiske Råd og de roterende nationale formandskaber for ministerrådene, og den institutionelle balance må ikke forrykkes.

V. Øvrige spørgsmål

Yderligere spørgsmål kan blive taget op. Såfremt det bliver tilfældet, vil regeringen forelægge en holdning for Folketingets Europaudvalg og vil på samme måde udmønte overordnede synspunkter i mere detaljerede positioner, efterhånden som regeringskonferencen skrider frem.

Skulle Konventets kompromis eller dele heraf blive genåbnet, vil regeringen gå aktivt ind i forhandlingerne.

VI. Danmarks særlige stilling

De danske forbehold er fastlagt i Edinburgh-afgørelsen og suppleret af en særlig protokol til Amsterdam-traktaten. De danske særordninger kan ikke ændres uden dansk samtykke og bevares derfor, så længe Danmark ønsker det. Vi tilkendegav i Edinburgh, at vi ikke ville forhindre de andre lande i at udvikle samarbejdet på de områder, hvor vi har forbehold.

Udkastet til en forfatningstraktat vil udvide konsekvenserne af de danske forbehold. Vi anser det for afgørende, at der findes en tilfredsstillende løsning på videreførelsen af de danske forbehold.

Det er samtidig helt afgørende, at dansk EU-politik på disse områder hviler på det nødvendige folkelige fundament. Ophævelse af forbeholdene kan kun ske ved ny folkeafstemning.