

Medlemmerne af
Folketingets markedsudvalg
og disses stedfortrædere

ASIATISK PLADS 2
1448 KØBENHAVN K
TELEFON: 33 92 00 00
GIROKONTO 3 00 18 06
TELEX: 31292 ETR DK
TELEGRAMADRESSE: ETRANGERES
TELEFAX: 31 54 05 33

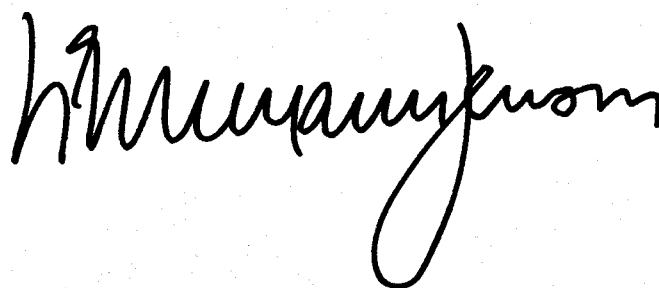
1 bilag Afdeling/kontor M.1 J. nr. 400.C.2-0

Dato 27. december 1990.

Afdelings- og kontorbetegnelse bedes ved besvarelse anført på kuverten.

./.

Til underretning for Folketingets markedsudvalg fremsendes vedlagt udenrigsministerenes rapport til Det Europæiske Råd vedrørende forberedelsen af regeringskonferencen om den politiske union.



10661/90

RESTREINT

REVTRAT 24

RAPPORT

fra UDENRIGSMINISTRENE

til DET EUROPÆISKE RÅD den 14. december 1990

Vedr.: Forberedelse af regeringskonferencen om Den Politiske Union

gm/bh/JN/gnm/AB/tm

På samlingen den 4. december 1990 besluttede udenrigsministrene at forelægge Det Europæiske Råd denne rapport, som sammenfatter deres forberedende arbejde med følgende fire emner:

- Unionens beføjelser
- demokratisk legitimitet
- effektiviteten af institutionerne og af Fællesskabets indsats
- udenrigs- og sikkerhedspolitik.

De skriftlige bidrag, som visse delegationer har forelagt under dette arbejde, findes i addendum 1 til dokument 10356/90. Resultatet af en nærmere analyse af visse specifikke punkter findes i addendum 2 til dette dokument.

I. UNIONENS BEFØJELSER

(med hensyn til beføjelserne på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område se afsnit IV).

1. Udvidelse af beføjelserne

- a) Et meget stort flertal af delegationerne er indstillet på at overveje en udvidelse og/eller en omlægning af Fællesskabets beføjelser, men de fleste mener dog, at dette er et spørgsmål, som først og fremmest skal behandles af konferencen selv.

I denne forbindelse er der navnlig stillet forslag om, at en revision af Traktaten skulle give mulighed for

- bedre at fastlægge og eventuelt at udvide rækkevidden af Fællesskabets beføjelser på visse områder (f.eks. socialpolitik, samhørighed¹⁾, miljø, forskning og teknologi, fiskalitet og erhvervsuddannelse);
- at indføre et særligt retsgrundlag for Fællesskabets virksomhed på andre områder (f.eks. sundhed, dyrebeskyttelse, civilbeskyttelse, kultur, uddannelse, turisme, forbrugerbeskyttelse, energipolitik, telekommunikation, store infrastrukturanlæg og udviklingssamarbejde) i lighed med, hvad der skete for miljø og forskning ved Den Europæiske Fælles Akt;
- at indføre en smidig ordning med udviklingsmuligheder, hvorefter der kan overdrages nye beføjelser til Fællesskabet, hvis det skulle blive nødvendigt for at opfylde nye behov; denne ordning kunne nedfældes i en revideret artikel 235, der ikke længere skulle være bundet til økonomiske mål; der kunne også indføres bestemmelser om, at når et område først er blevet indført i fællesskabssystemet med enstemmighed, kan senere afgørelser træffes med kvalificeret flertal. Disse tanker har fået en ret positiv modtagelse; dog er tanken om, at en revideret artikel 235, hvor der ikke tages hensyn til Fællesskabets mål, stødt på en vis modstand.

Nogle delegationer har foreslået, at andre områder, der for tiden behandles inden for rammerne af det mellemstatslige samarbejde (indvandring, narkotika, politisamarbejdet og det retlige samarbejde) optages i traktaten om oprettelse af Den Politiske Union for nærmere at angive samarbejdets art. Nogle delegationer har foreslået, at disse områder (helt eller delvis) kunne henføres under Fællesskabets kompetenceområde og derved komme ind under Fællesskabets beslutningsprocedure. Andre delegationer er af den opfattelse, at de fleste af disse emner fortsat bør henhøre under det mellemstatslige samarbejde og være undergivet en beslutningsprocedure, der

1) jf. det irske bidrag i addendum 1 til dok. 10356/90.

svarer til eller bygger på den, der kommer til at gælde for udenrigspolitikken.¹⁾

- b) Som konsekvens af en væsentlig udvidelse af Fællesskabets beføjelser er alle delegationer enige om, at Unionen må have stillet de finansielle og andre midler til rådighed, herunder de menneskelige ressourcer, der er nødvendige for at gennemføre de mål, der bliver fastsat herfor, og til iværksættelsen af de politikker, der bliver en følge heraf.

2. Subsidiaritet ²⁾

- a) Tendensen går temmelig klart i retning af at medtage subsidiaritetsprincippet i Traktaten, hvilket dog ikke må resultere i
- at der rokkes ved "acquis communautaire" eller ved det integrationsniveau, som Fællesskabet har nået,
 - et "dommerstyre",
 - at effektiviteten i Fællesskabets beslutningsproces forringes i nogen større grad.

En formel anerkendelse af subsidiaritetsprincippet, der allerede ligger bag Traktaten, betragtes af flere delegationer som væsentligt.

- b) For så vidt angår definitionen af princippet ser det ud til, at den formulering, som hhv. den tyske delegation og Europa-Parlamentet har foreslået, kan vinde størst tilslutning, dog efter visse ændringer. I den formulering, der vælges, må under alle omstændigheder kriterierne om effektivitet og den grænseoverskridende dimension i den foreslåede foranstaltning nævnes; det er den almindelige opfattelse, at disse kriterier dog ikke må anvendes for usmidigt.
- c) Med hensyn til det sted, hvor dette princip skal nedfældes, har Kommissionen foreslået en generel artikel, hvilket flere delegationer betragter som en mulighed; de fleste delegationer er dog mere stemt for, at det bliver i Traktatens præambel, hvilket dog ikke udelukker muligheden for også at medtage det i bestemte artikler, med Traktatens artikel 130 R, stk. 4, som forbillede.
- d) Med hensyn til kontrol med, om subsidiaritetsprincippet gennemføres, er det den almindelige opfattelse, at den fortsat bør sikres på følgende måde:

1) det belgiske bidrag i addendum 1 til dok. 10356/90.

2) jf. addendum 2 til dok. 10356/90.

- på politisk plan: af fællesskabsinstitutionerne under udøvelsen af deres beføjelser; en delegation mener dog, at der bør åbnes mulighed for på et meget tidligt tidspunkt i beslutningsprocessen at få foretaget en sådan kontrol af et uafhængigt, udenforstående organ;
- på det retslige plan: efterfølgende af Domstolen i medfør af EØF-Traktatens artikel 164, 173 og 177.

II. DEMOKRATISK LEGITIMITET

A. Europa-Parlamentets rolle

Europa-Parlamentets rolle kan styrkes ved, at dets politiske, lovgivningsmæssige, budgetmæssige eller kontrolmæssige beføjelser styrkes.

1. De politiske beføjelser

Størstedelen af delegationerne er positivt indstillet til, at Europa-Parlamentet skal deltage i udnævnelsen af Kommissionens formand og i den kollektive udnævnelse af de øvrige medlemmer. (Der er blevet gjort opmærksom på, at dette også vil styrke Kommissionens demokratiske legitimitet). Der består følgende to hovedmuligheder:

- Europa-Parlamentet godkender de kandidater, som medlemsstaterne indstiller, inden de udnævnes, efter model 1 eller 2;
- model 1: godkendelse/udnævnelse af formanden i første omgang, derefter kollektiv godkendelse/udnævnelse af de øvrige medlemmer;
- model 2: godkendelse/udnævnelse af hele Kommissionen som kollegium, med forudgående høring af Europa-Parlamentet om, hvem valget af den kommende formand skal falde på.

eller

- Europa-Parlamentet vælger Kommissionens formand og bekræfter medlemmernes udnævnelse i forståelse med formanden; sidstnævnte fremgangsmåde støttes af en delegation.

2. De lovgivningsmæssige beføjelser

- a) For så vidt angår den nuværende samarbejdsprocedure er et stort flertal af delegationerne positivt indstillet til at udvide denne til at omfatte alle afgørelser, som konferencen måtte beslutte at underkaste afstemning med kvalificeret flertal, eller endog alle afgørelser, som er underkastet denne form for afstemning nu. Flere delegationer har i denne forbindelse understreget betydningen af at foretage en skarp adskillelse mellem de normative retsakter og gennemførelses- og/eller forvaltningsretsakter (der ikke skal være omfattet af samarbejdsproceduren).
- b) For så vidt angår indførelsen af en egentlig fælles beslutningstagning til anvendelse på det lovgivnings- og forfatningsmæssige område mener nogle delegationer, at dette er et nøgleelement for

konferencens heldige udfald. I forlængelse heraf har den tyske og den italienske delegation meddelt, at de studerer den model for fælles beslutningstagning, som Europa-Parlamentet har foreslået i sin beslutning med en positiv forhåndsindstilling. Andre delegationer er tilbageholdende over for tanken om egentlig fælles beslutningstagning, men er dog åbne over for en forbedring af de nuværende forhold.

Der er blevet fremsat flere forslag om at ændre den nuværende samarbejdsprocedure ved at indføje flere elementer af fælles beslutningstagning deri. Det drejer sig hovedsageligt om forslag, der går ud på efter andenbehandling enten at give Europa-Parlamentet det sidste ord, hvis Rådet ikke har truffet anden afgørelse med simpelt flertal (forslag fra Delors/Tindemans) eller at give det mulighed for med styrket flertal at annullere de afgørelser, som Rådet har truffet (belgisk forslag) eller en kombination af begge dele.

Der foreligger også andre forslag, der går ud på at give Rådet mulighed for direkte at udtale sig om de ændringer, Europa-Parlamentet har foretaget under anden behandling (hvilket vil sige uden Kommissionen som "filter"), eller inden for rammerne af samarbejdsproceduren at indføre en mæglingsprocedure, hvori Rådet og en delegation for Europa-Parlamentet skulle deltage.

Gruppens drøftelser har vist, at delegationerne af forskellige grunde har større eller mindre forbehold med hensyn til alle disse forslag. Kommissionen, der støttes af flere delegationer, er for sit vedkommende imod enhver fremgangsmåde, der direkte eller indirekte berører dens initiativret.

Det er den almindelige opfattelse, at disse spørgsmål skal afgøres ved en politisk beslutning, som kun kan træffes på konferencen.

- c) For så vidt angår initiativretten er de fleste delegationer imod at Europa-Parlamentet får tillagt denne ret, men de er positivt indstillet til tanken om at give det ret til at anmode Kommissionen om at fremlægge forslag (i lighed med den ret, der er tillagt Rådet i kraft af Traktatens artikel 152). Den tyske, belgiske og italienske delegation mener derimod, at det ville være berettiget at indrømme Europa-Parlamentet en begrænset initiativret.
- d) Der er bred enighed om at overveje også at anvende proceduren med samstemmende udtalelse på Europa-Parlamentets ensartede valgprocedure (artikel 138, stk. 3). Der er forskellige opfattelser af, om proceduren skal anvendes på afgørelser om Fællesskabets egne indtægter (artikel 201). De fleste delegationer har vist en vis tilbageholdenhed med hensyn til, at proceduren med samstemmende

udtalelse skulle finde anvendelse på traktatændringer (artikel 236) og afgørelser truffet på grundlag af artikel 235.

For så vidt angår forbindelserne med tredjelande er der megen villighed til at overveje muligheden for at anvende proceduren med samstemmende udtalelse, der for tiden er begrænset til associationsaftaler og tiltrædelser, på andre vigtige internationale aftaler, der indgås af Rådet med enstemmighed.

3. Budgetbeføjelser og økonomiske beføjelser

Kommissionen og nogle delegationer finder, at spørgsmålet om Parlamentets budgetbeføjelser bør behandles på konferencen, og at målet må være at indføje visse elementer fra den interinstitutionelle aftale om budgetdisciplin i Traktaten og eventuelt at ændre den nuværende sondring mellem obligatoriske udgifter og ikke-obligatoriske udgifter. Kommissionen har i øvrigt foreslået, at Parlamentet får beføjelse til inden for bestemte grænser at opkræve en afgift, hvis provenu skal anvendes til særlige formål.

Et flertal af delegationerne har forbeholdt sig deres stilling med hensyn til alle disse spørgsmål, der bør uddybes på grundlag af mere konkrete forslag fra Kommissionens side. Flere delegationer har allerede på dette stadium givet udtryk for, at konferencen ikke er det rette forum at behandle disse spørgsmål i.

4. Parlamentets kontrolbeføjelser med hensyn til gennemførelsen af de politikker, der vedtages på fællesskabsplan ¹⁾

Der blev fremsat en række forslag på dette område, især af den danske og Det Forenede Kongeriges delegation. Der er tale om følgende forslag:

- styrkelse af Parlamentets rolle (via Parlamentets budgetkontroludvalg) og af Revisionsrettens rolle med hensyn til kontrollen med Kommissionens forvaltning af Fællesskabets finansielle midler;
- traktatfæstelse af Parlamentets ret til at indgive andragender og dets undersøgelsesret;
- oprettelse af en EF-ombudsmandsinstitution, hvis hovedopgave det ifølge den danske delegation skulle være at behandle henvendelser til Kommissionen, som denne ikke har reageret på, og ifølge den spanske delegation skulle være at sikre beskyttelsen af de særlige rettigheder, der er forbundet med europæisk borgerskab;

1) jf. addendum 2 til dok. 10356/90.

- indføjelse i Traktaten af den ret, som Domstolen tillægger Parlamentet til på bestemte betingelser at anlægge sag for Domstolen med henblik på at få en retsakt, der er vedtaget af en af de andre institutioner, kendt ugyldig;
- styrkelse af Parlamentets kontrolbeføjelser vedrørende kommissionsafgørelser, der er truffet efter delegation af beføjelser.

Det fremgik af gruppens drøftelser, at der var en ret positiv indstilling til disse forslag - med undtagelse af det sidstnævnte - forudsat, at rækkevidden af disse nye beføjelser blev klart afgrænset, og at virkningerne heraf for de andre institutioner (samt for de nationale myndigheder for så vidt angår undersøgelsesretten) blev begrænset. Med hensyn til oprettelsen af en ombudsmandsinstitution er nogle delegationer fortsat forbeholdne, så længe de ikke har vished for, at resultatet ikke vil blive en unødvendigt tung og bureaukratisk ordning.

B. Repræsentation af sektorbestemte og regionale interesser

1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Da flere delegationer ønsker ØSU's rolle styrket og eventuelt dets status opvurderet, er man enedes om at opfordre denne institution til at udtale sig om disse spørgsmål.

I denne forbindelse nævnte nogle delegationer også, at det er nødvendigt at udvide rammerne for og midlerne til en social dialog på EF-plan.

2. Regionalt organ

Nogle delegationer ønsker, at der skal indføres et nyt organ, der skal repræsentere regionerne, have en rådgivende funktion og have kompetence til at behandle spørgsmål, der direkte berører regionerne. Med hensyn til et sådant organs form blev der foreslået fire løsninger, nemlig oprettelse af et uafhængigt organ (som foreslået af den tyske delegation), inkorporering i et opvurderet økonomisk og socialt udvalg, oprettelse af et rådgivende organ under Kommissionen eller nedsættelse af et udvalg svarende til ØSU under Rådet.

Der var visse forbehold med hensyn til oprettelse af et uafhængigt organ, og tendensen gik mere i retning af et flertal for inkorporering i ØSU.

C. De nationale parlamenters rolle

Indførelsen af en politisk union indebærer, at der gradvis overføres kompetence fra medlemsstaterne til Fællesskabet, og medfører således i nogen grad, at de nationale parlamenters rolle i den demokratiske proces i bred forstand mindskes, hvilket vil kunne føre til konflikter. Der er derfor bred enighed om, at der bør skabes mulighed for i højere grad at inddrage de nationale parlamenter i den demokratiske proces.

Ud over de løsninger, som medlemsstaterne og de nationale parlamenter selv kan vælge (f.eks. at lade de nationale parlamenter i højere grad deltage i fastlæggelsen af medlemsstaternes holdninger med hensyn til forslag til fællesskabsretsakter), er der blevet fremsat to forslag med henblik på at nå dette mål.

Kommissionen foreslår en fremgangsmåde, hvorefter en delegation fra de nationale parlamenter, inden de vigtigste afgørelser træffes, kan få en redegørelse fra Rådets og Kommissionens formandskab.

Den franske delegation foreslår, at der oprettes en "kongres", der skulle bestå i udvidede samlinger i Parlamentet med deltagelse af et lige antal medlemmer af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter, og som skulle have til opgave at afgive udtalelser om de store linjer i Den Politiske Union. (Kongressen kunne eventuelt også spille en rolle i forbindelse med ratificering af visse internationale aftaler). To delegationer fandt, at de enkelte nationale parlamenter bør være repræsenteret med det samme antal parlamentsmedlemmer.

Dette forslag blev positivt modtaget af nogle delegationer, mens andre var tilbageholdende eller endog modsatte sig forslaget. Der var enighed om at afvente forløbet af parlamentarikerkonferencen i slutningen af november, inden man går videre med drøftelserne på dette område.

D. Europæisk borgerskab

Tanken om at indføre begrebet europæisk borgerskab - der skulle supplere det nationale statsborgerskab uden at træde i stedet for dette - i den nye Traktat støttes af alle delegationer med undtagelse af den britiske, der indtil videre har forbeholdt sig sin stilling.

For flere delegationer er det europæiske borgerskab en af de væsentlige forudsætninger for Den Politiske Unions troværdighed. Den spanske delegation, der har fremsat dette forslag, har forelagt et dokument, hvori unionsborgerskabet defineres som: "den personlige, umistelige status, som gælder for statsborgerne i medlemsstaterne, der i kraft af deres tilhørsforhold til Unionen har særlige rettigheder og pligter, der er særegne for Unionen, og som udøves og beskyttes specielt inden for Fællesskabets grænser ...".

Den spanske delegation mener, at dette begrebs indhold rummer mulighed for at udvides med tiden. Ændring af indholdet af det europæiske borgerskab på grundlag af anerkendelse af visse grundlæggende rettigheder i medfør af traktaterne vil ske sideløbende med overførsel til Fællesskabet af nye ansvarsområder, f.eks. vedrørende sociale forhold, sundhed, uddannelse, kultur, diplomatisk beskyttelse i tredjelande, osv.

Det mulige indhold af dette begreb er blevet analyseret, ligesom det er blevet overvejet, hvorledes det kan konkretiseres i retlig form.¹⁾

a) Med hensyn til indholdet blev der fremsat følgende tanker:

- borgerlige rettigheder (bl.a. stemmeret ved lokale valg, valg til lovgivende forsamlinger og valg til Europa-Parlamentet i bopælslandet)
- økonomiske og sociale rettigheder (bl.a. fuld og uindskrænket fri bevægelighed, som ikke kun skal omfatte erhvervsdrivende, samt frit valg af bopælsland for samtlige privatpersoner uden de nuværende restriktioner)
- fuld ligebehandling hvad angår sociallovgivningen for enhver, der er bosiddende i en medlemsstat
- rettigheder uden for Fællesskabets grænser (f.eks. en medlemsstats beskyttelse af borgere, uanset om de er statsborgere i denne medlemsstat eller i en anden, via sine diplomatiske og konsulære repræsentationer).

b) med hensyn til den retlige form kan der ud over optagelse i Traktaten af en definition af borgerskabet peges på følgende muligheder: fastlæggelse af særlige rettigheder i selve Traktaten, vedtagelse af et charter, der skulle iværksættes på et senere tidspunkt ved hjælp af fællesskabsretsakter, eller blot en politisk erklæring, som ikke skal indgå i den reviderede traktat.

Flere delegationer kan tilslutte sig den spanske delegations oplæg hvad angår de store linjer, herunder anvendelsen af specifikke retsfor skrifter.

Andre delegationer finder, at visse af de rettigheder, der er blevet nævnt som elementer i unionsborgerskabet, vil medføre betydelige ændringer i den nuværende retstilstand i Fællesskabet, og de vil derfor lade deres endelige stillingtagen afhænge af en mere indgående gennemgang af de konsekvenser, som dette måtte få.

1) jf. addendum 2 til dok. 10356/90.

III. EFFEKTIVITETEN AF INSTITUTIONERNE OG AF FÆLLESSKABETS INDSATS

1. Det Europæiske Råds rolle

Samtlige delegationer finder, at Det Europæiske Råd på udmærket vis har varetaget sin rolle i de seneste år, hvad enten det drejer sig om dets funktion som almindelig politisk iværksætter eller mægler, eller det drejer sig om dets funktion som beslutningstager i de afgørende spørgsmål for Fællesskabets fremtid. Denne rolle svarer til den, der er beskrevet i den højtidelige erklæring om Den Europæiske Union, der blev vedtaget i Stuttgart i juni 1983, og hvis indhold nogle delegationer i øvrigt har foreslået skal indgå i traktaterne.

Nogle delegationer mener ikke, at Fællesskabets udvikling henimod en politisk union kræver væsentlige ændringer i Traktaten i denne forbindelse, men andre delegationer finder, at det bør stadfæstes, at Det Europæiske Råd er centret for den politiske magt, og at visse ændringer i Traktaten kunne være nødvendige med henblik på at skabe grundlag for, at dette råd på effektiv vis kan udføre sine opgaver. Det er derfor blevet foreslået, at det skal fastslås, at Det Europæiske Råd inden for Fællesskabet udgør Rådet på højeste niveau.

I betragtning af den sammenhæng, som dette spørgsmål har med andre spørgsmål, ikke mindst i afsnittet om udenrigs- og sikkerhedspolitik, vil der først kunne fastlægges retningslinjer herom på konferencen.

2. Rådet

Hvis man ser bort fra de ændringer, der ikke har forbindelse med en revision af Traktaten (se punkt 5 nedenfor), er det vigtigste spørgsmål på konferencen med hensyn til Rådet spørgsmålet om afstemningsprocedurerne.

a) Beslutningstagning/afstemning

Et stort flertal af delegationerne kan gå med til at anvendelsesområdet for vedtagelse af beslutninger med kvalificeret flertal udvides. Nogle delegationer finder endog, at kvalificeret flertal bør være reglen, idet visse spørgsmål, bl.a. af forfatningsmæssig eller institutionel art, dog fortsat bør afgøres med enstemmighed. Muligheden for i højere grad at anvende simpelt flertal blev også nævnt.

Med henblik på at bane vej for øget vedtagelse af beslutninger med kvalificeret flertal

1) I denne forbindelse kan der bl.a. henvises til art. 138, stk. 3, art. 149, stk. 1, art. 157, stk. 1 (artikel 10 i fusionstraktaten), art. 165, stk. 4, art. 166, stk. 3, art. 194, 201, 206, stk. 4, art. 217, 223, stk. 2 og 3, art. 237 og art. 238 i EØF-Traktaten. Hvad angår den "reviderede" udgave af artikel 235, se under afsnit II.1.

- kunne det fastsættes, at klart afgrænsede spørgsmål inden for visse områder fortsat skal afgøres med enstemmighed;
- kunne visse særlig følsomme spørgsmål i en overgangsperiode fortsat skulle afgøres med enstemmighed eller med et større kvalificeret flertal.

b) Sammensætning

En delegation ønskede, at man genovervejer artikel 146, stk. 1, i Traktaten for så vidt angår Rådets sammensætning.

3. EF-retsakternes typologi ¹⁾

Der er blevet gennemgået et dokument fra den italienske delegation, hvori man påtænker en tilpasning af EF-retsakternes typologi for bedre at kunne opfylde de nye behov i et Fællesskab, hvis virkefelt har udviklet sig i årenes løb, og som må forventes at udvikle sig yderligere med henblik på Den Politiske Union.

Af drøftelserne er det fremgået, at der findes følgende valgmuligheder:

- bevarelse af status quo,
- tilpasning af den typologi for EF-retsakter, der er fastsat i EØF-Traktatens artikel 189, for at få kodificeret den nuværende praksis (rammedirektiver, afgørelser, sui generis osv.),
- indførelse af en ny typologi for EF-retsakter, som vil kunne omfatte tre niveauer (forfatning, lovgivning og administrative bestemmelser), der er underlagt forskellige beslutningsprocedurer.

Dette punkt bør dog uddybes nærmere. Visse delegationer mener, at en tilpasning af retsakternes typologi vil kunne bidrage til at løse andre vigtige problemer, som skal drøftes på konferencen, som f.eks. styrkelsen af Europa-Parlamentets lovgivende rolle, øget anvendelse af afstemning med kvalificeret flertal og delegation af gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen. Efter andres mening vil en fuldstændig omformning af EF-retsakternes nuværende typologi dog medføre risiko for, at der indledes en permanent drøftelse om retsakternes klassifikation, og at der således skabes tvivl om Domstolens retspraksis.

4. Anvendelse af EF-retten og gennemførelse af Fællesskabets politikker

1) Jf. addendum 2 til dok. 10356/90.

Man fremhævede generelt betydningen af at styrke kontrollen med anvendelsen af EF-retten og med gennemførelsen af Fællesskabets politikker.

I denne forbindelse nævnte man hensigtsmæssigheden af

- ved passende sanktioner at styrke eksigibiliteten af de domme, der afsiges af De Europæiske Fællesskabers Domstol, når medlemsstaterne ikke opfylder deres forpligtelser og når Domstolen fastslår dette som led i et misligholdelsessøgsmål;
- at styrke Revisionsrettens efterforskningsbeføjelser.

I denne forbindelse ønskede man udtalelser fra Domstolen og fra Revisionsretten med henblik på konferencens drøftelser.

5. Punkter, der ikke vedrører revision af Traktaten

- a) Der er blevet indkredset en række spørgsmål, der kunne begrunde forbedringer i EF's institutionelle praksis, uden at dette dog kræver nogen revision af Traktaten.

Der er navnlig tale om spørgsmål vedrørende tilrettelæggelsen af Rådets arbejde (som vil kunne ordnes gennem en ændring af Rådets forretningsorden) som f.eks.

- styrkelse af Rådets koordinerende rolle, når det træder sammen i grupperingen "almindelige anliggender", navnlig derved, at der gives Rådet beføjelse til at tage visse spørgsmål op,
- reduktion af antallet af Rådets specialiserede grupperinger, navnlig derved, at nogle af disse samles,
- reduktion af antallet af uformelle ministermøder.

- b) Det er nu spørgsmålet, om disse punkter skal behandles

- under konferencen eller
- efter konferencen, når man har givet tilsagn og fastlagt retningslinjer med henblik herpå.

IV. UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK

1. På grundlag af drøftelserne har der kunnet konstateres et vist sammenfald i synspunkterne vedrørende de generelle principper, der bør lægges til grund for overvejelserne på området. Man har overvejet forskellige modeller for udformning af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som på Det Europæiske Råds samling i Rom blev anset for et af Unionens mål.
2. Nedenfor følger de punkter, hvorom der er konsensus, eller med hensyn til hvilke et stort flertal stiller sig positivt:
 - Unionen skal have til opgave at behandle alle aspekter af udenrigs- og sikkerhedspolitikken uden undtagelse;
 - indførelsen af udenrigs- og sikkerhedspolitikken skal ske som en vedvarende udviklingsproces;
 - der skal i Traktaten fastsættes generelle mål for udenrigs- og sikkerhedspolitikken;
 - der skal kun være ét beslutningscenter (dvs. et enhedsråd med ansvar for alle aspekter af udenrigspolitikken), og forberedelsen skal ske behørigt hamoniseret, ja under ét, når der er mulighed herfor;
 - Kommissionen skal spille en større rolle og have tillagt en ikke-eksklusiv initiativret;
 - en repræsentation udadtil, hvorved Unionen kan tale med én stemme, bl.a. i kraft af den øgede betydning, der tillægges formandskabet i forening med Kommissionen og, hvor det er hensigtsmæssigt, det foregående og efterfølgende formandskab (Trojka);
 - underretning og regelmæssig høring af Europa-Parlamentet om de store retningslinjer;
 - et udbygget sekretariat, der er integreret i Rådets Generalsekretariat, men dog bevarer en særlig karakter affødt af dets funktioner; ¹⁾
3. På grundlag heraf er det ud fra de hidtidige drøftelser muligt at sondre mellem to modeller, hvoraf nr. 2 i sig selv indebærer to mulige løsninger.

Den første model går ud på en stærkelse af det politiske samarbejde i dets nuværende form ved hjælp af praktiske bestemmelser, som skal udvide dets virkefelt og forbedre dets effektivitet (herunder de i punkt 2) omhandlede foranstaltninger), uden at der ændres ved dets karakter og navnlig ved kravet om konsensus. Denne idé er blevet fremsat ved drøftelsernes begyndelse, navnlig af den britiske delegation, der oplyste, at denne holdning var udtryk for dens standpunkt på det tidspunkt, men ikke foregriber den endelige holdning, som delegationen vil indtage under konferencen.

1) Jf. addendum 2 til dok. 10356/90.

Den anden model er en omformning af det politiske samarbejde til en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der er kendetegnet ved overførsel af beføjelser og en særlig beslutningsproces. Denne omformning vil kunne gennemføres på to måder, idet målet er det samme i begge tilfælde.

- a) Første mulighed: omformningen af det politiske samarbejde til en fælles politik skal være altomfattende og finde sted, så snart Traktaten træder i kraft.

Målsætningen og de nærmere enkeltheder ved gennemførelse af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i dens helhed bør nedfældes i Traktaten. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik skal indledningsvis omfatte 1) Fællesskabets forbindelser til tredjelande, 2) alle områder af udenrigspolitik, herunder dem, der for øjeblikket hører ind under det europæiske politiske samarbejde, og 3) sikkerhedsspørgsmål. Ændringerne kommer til udtryk for så vidt angår den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, graden af integration og samhørighed samt mere specielt ved et stærkere engagement fra medlemsstaternes side i fastlæggelsen og gennemførelsen af de fælles politikker.

Det "kvalitative spring", som bliver en følge heraf, vil også komme til udtryk for så vidt angår procedurerne. Praksis med hensyn til konsensus skal her afløses af generel anvendelse af afstemning (med enstemmighed). Det Europæiske Råd og Rådet (almindelige anliggender) vil imidlertid - med enstemmighed - kunne bestemme, at afgørelser i visse tilfælde vedtages med flertal. Det Europæiske Råd vil også med enstemmighed punktvis kunne vedtage aktioner, der vedrører den fælles udenrigs- eller sikkerhedspolitik, og som henhører under Unionens enekompetence. Denne globale fremgangsmåde, som er blevet forelagt af den spanske delegation¹⁾, og som i vid udstrækning støttes af den tyske og den græske delegation, indtager en midterstilling mellem det nuværende politiske samarbejde og en "enhedsudenrigspolitik".

- b) Anden mulighed: det politiske samarbejde omdannes til en fælles politik efter følgende plan:

- i) Det Europæiske Råd fastlægger efter konsensus-reglen en række prioriterede aktionsområder (eller emner), som gøres til genstand for en fælles politik, som Rådet skal gennemføres ifølge nærmere fastsatte procedurer (eventuelt med **kvalificeret flertal** for gennemførelsesbeslutningers vedkommende efter en model, der bygger på Traktatens artikel 103). Visse prioriterede områder kan fastlægges af Det Europæiske Råd på det tidspunkt, hvor der opnås enighed om den nye traktat (f.eks. opfølgning af CSCE, menneskerettigheder og nedrustning).

1) Jf. addendum 1 til dok. 10356/90.

- ii) efterhånden som omstændighederne tilsigter det, og Unionen får behov for at handle, vil andre udenrigs- og sikkerhedspolitiske områder (der indtil da er blevet behandlet efter de metoder, der gælder for det styrkede politiske samarbejde) blive taget med ind under den fælles politiks anvendelsesområde.

Denne ordning, som den franske delegation har fremført, og hvor to beslutningsmekanismer eksisterer side om side, danner også grundlag for et uofficielt dokument fra den belgiske delegation¹⁾, som dog adskiller sig fra den franske løsning, ved det at det præciseres, at alle aspekter af udenrigspolitikken på lang sigt (slutfasen) skal inddrages i den fælles politik som omhandlet i nr. i), og at alle gennemførelsesbeslutninger i behørigt konstaterede hastetilfælde kan træffes med kvalificeret flertal.

Med hensyn til spørgsmålet om kvalificeret flertal finder en delegation, at vægtningen i artikel 148, stk. 2, i betragtning af dette nye kompetenceområdes særlige karakter skal afløses af ligelig repræsentation.

Hvad angår Kommissionen skal den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik nedfældes i Traktaten, og det skal her også angives, i hvilket tempo og hvordan den skal gennemføres.

Uden at foreslå nogen konkret model har en delegation understreget, at det er nødvendigt at finde løsninger, som ikke fremhæver Fællesskabets mellemstatslige karakter, men som derimod så vidt muligt bygger på fællesskabsprocedurerne - med Traktatens artikel 103 som model - således at udenrigspolitikken på længere sigt kan blive et fællesskabsanliggende.²⁾

En delegation mener, at da de forpligtelser, der skal indgås som led i den fælles udenrigspolitik, rækker videre end styrkelsen af det politiske samarbejde, skal deres rækkevidde klart defineres i ændringerne til Traktaten, og disse forpligtelser skal kun kunne iværksættes ved konsensus.

Alle de ovenfor skitserede løsninger har ét problem til fælles, nemlig sammenhængen mellem Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitik og den nationale politik, som medlemsstaterne nødvendigvis vil fortsætte med at føre, eftersom tanken om en enhedspolitik er blevet forkastet. Flere delegationer har fremhævet betydningen af dette aspekt, og de har understreget, at det er nødvendigt at få slået klart fast, at medlemsstaterne på visse områder, hvor de af historiske eller geografiske grunde har vitale interesser, kan videreføre en national politik på betingelse af, at den ikke strider mod den fælles politiks mål, og at der har fundet forudgående samråd sted.

1) jf. addendum 1 til dok. 10356/90.

2) jf. det nederlandske bidrag i addendum 1 til dok. 10356/90.

4. Hvad angår sikkerhed er der en vis tilbøjelighed til at mene, at den er en integrerende del af den fælles udenrigspolitik, men: 1) at man må gå gradvis frem, 2) at de resultater, det fører til, kan være forskellige alt efter de forskellige aspekter, dette begreb dækker, og 3) at de forpligtelser, der er en følge af andre internationale arrangementer, skal opretholdes.

Det har derfor vist sig at være nødvendigt at få klarlagt, hvilke sikkerhedsaspekter der kan tages med under en fælles politik. Det er i denne forbindelse væsentligt, mener en delegation, at rækkevidden af de forpligtelser, der indgås på dette område under Unionen, bliver nøje defineret, og disse forpligtelser skal efter denne delegations mening være særegne for De Tolv.

Der er som eksempel blevet nævnt forskellige områder, som først og fremmest er egnet til at høre ind under en fælles sikkerhedspolitik, uden at der dog endnu er draget nogen nøjagtige konklusioner; der er navnlig tale om følgende områder:

- industriel og teknologisk militærsamarbejde;
 - overførsel af militærteknologi til tredjelande, kontrol med eksport samt ikke-spredning;
 - nedrustningsforhandlinger og tillidsskabende foranstaltninger, navnlig inden for rammerne af CSCE;
 - deltagelse i militærinitiativer og samordning, især ved aktioner, der gennemføres i medfør af et FN-mandat.
5. Hvad angår forbindelserne mellem Fællesskabet og WEU viser drøftelserne, at et flertal af delegationerne er rede til at undersøge veje og midler for en tilnærmelse. Der er blevet fremsat forskellige konkrete forslag med hensyn til synkronisering af tidsplaner, kontakter mellem sekretariaterne og samarbejde mellem de parlamentariske organer, som har givet anledning til en generelt positiv forhåndsindstilling, selv om en egentlig sammenlægning af de to organisationer vil kræve en senere beslutning. En delegation mener, at WEU i den nye traktat skal betragtes som et af Unionens organer, som gradvis skal tilpasses, således at de EF-medlemsstater, der ikke er medlemmer af dette organ, kan tiltræde det, og således at der på længere sigt kan finde en fuldstændig sammenlægning sted. Flere delegationer ser med interesse på denne idé.

For så vidt angår forpligtelsen til gensidig bistand, der er nedfældet i artikel 5 i Bruxelles-Traktaten, foreslår Kommissionen med støtte fra flere delegationer at medtage den i Traktaten, idet det præciseres, at medlemsstaterne skal bestræbe sig på at skabe de nødvendige betingelser for, at den bliver ført ud i livet. De fleste af delegationerne ser dog hellere, at forpligtelsen til gensidig bistand bibeholdes under WEU, indtil den på samme måde som dér kan overtages som en ubetinget forpligtelse af Unionens medlemsstater, dvs. formentlig indtil de to

organisationer slås sammen, hvis det besluttet at gøre dette.

6. Nogle delegationer lader til at være indstillede på at acceptere, at forsvaret inddrages i de sikkerhedsaspekter, der dækkes af Unionen, straks fra den nye Traktat træder i kraft. Et flertal blandt delegationerne mener, at dette først bør finde sted på længere sigt, og at Unionens ansvar på dette område skal udbygges gradvis. Nogle delegationer har imidlertid taget forbehold med hensyn til, at dette område medtages.

Det store flertal af de medlemsstater, der også er medlemmer af NATO, finder, at den praktiske og operationelle tilrettelæggelse af forsvaret i det af denne traktat dækkede område fortsat skal være NATO's ansvarsområde efter regler, der åbner mulighed for en gradvis udvikling af en "europæisk sokkel" i en partnerskabsånd. Andre medlemsstater, der er medlemmer af NATO, finder, at denne betragtning ikke må være til hinder for overvejelserne om udviklingen af sikkerheds- og forsvarspolitikken inden for Unionens rammer. Der er i forlængelse heraf nogle, der mener, at det kunne være nyttigt at oprette forbindelser mellem WEU og de NATO-lande, der ikke er med i WEU.

Generelt finder NATO-pagtens medlemmer, at indførelsen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der på længere sigt vil give Unionen en større rolle og handlekraft på sikkerhedsområdet, vil indebære en generel styrkelse af Atlantpagten.

7. Med hensyn til de spørgsmål, der behandles i punkt 5 og 6 ovenfor, har en delegation gjort opmærksom på, at den fortsat mener, at det kun er forpligtelser, der gælder for alle tolv medlemsstater, der kan nedfældes i bestemmelser i Unionstraktaten.

8. Udviklingspolitik

Nogle delegationer har understreget, at der må udformes en egentlig udviklingspolitik inden for Unionen - som skal føres inden for Fællesskabets rammer og have tildelt de nødvendige økonomiske midler - idet en sådan vil være et vigtigt instrument for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.