

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

COM (75) 400

Bruxelles, den 25. juni 1975

KOMMISSIONENS BERETNING OM
DEN EUROPÆISKE UNION

Bruxelles, den 26. juni 1975

Hr. formand,

Kommissionen har herved den ære at fremsende den beretning, som den efter anmodning fra regeringscheferne har udarbejdet, vedrørende omformning af medlemsstatenes samlede indbyrdes forbindelser til en europæisk Union.

Under udarbejdelsen af beretningen har Kommissionen været opmærksom på den udvikling, der er foregået siden de første drøftelser om Den europæiske Union, som fandt sted på stats- eller regeringschefernes møde i oktober 1972.

Siden da har den økonomiske krise og ændringerne i de internationale forbindelser fremfor at forstærke fællesskabssolidariteten og føre Europa til at bekræfte sin identitet over for resten af verden betegnet en afbrydelse og måske et tilbageskridt i den europæiske opbygning. Medlemsstaterne, som lod sig friste af rent nationale løsninger, gik uden samordning ind i den internationale dialog. Fællesskabets institutioner viste sig for svage, og deres midler var for begrænsede til at vende denne tendens.

Hr. Liam COSGRAVE T.D.
Formand for Europarådet
Office of the Taoiseach
Upper Merrion Street
D U B L I N 2

Disse vanskeligheder, fører imidlertid ikke til den konklusion, at der må gives afkald på Den europæiske Union som mål, eller til at tro, at falles overvejelser over Unionens art, rækkevidde, kompetenceområder og beføjelser er forhastede eller uden betydning i den nuværende situation.

Regeringscheferne bekræftede, for øvrigt i Paris i december 1974 deres vilje til "hurtigst muligt at blive enige om en helhedsopfattelse af "Den europæiske Union" samt "den betydning, de tillægger forbindelserne mellem Fællesskabets institutioner".

✻

✻

✻

Europas enhed er ikke løsningen på alle vort samfunds problemer. Det enkelte land må først inden for sine egne grænser søge viljen og midlerne til at sikre det politiske, økonomiske og sociale fremskridt. Tilsvarende må vore lande og Europa erkende nødvendigheden af et bredt og intensivt samarbejde med alle vore partnere i verden.

Imidlertid står medlemsstaternes mulighed for selvstændige handlinger ikke mål med de problemer, som de står overfor, og i øvrigt gør den indbyrdes økonomiske afhængighed hver enkelt lands isolerede bestræbelser forgæves. Det verdensomspændende internationale samarbejde kan kun give utilstrækkelige løsninger på grund af dette samarbejdes svage strukturer og misforholdet mellem de kræfter, der står over for hinanden.

Konsekvenserne af isolerede forsøg på at reformere de økonomiske og sociale strukturer vil - målt i omkostninger og således i konkurrenceevne - hurtigt vise sig uholdbare og må opgives af hensyn til den interne og eksterne økonomiske ligevægt. Derimod er Europa den ramme, der er egnet til at virkeliggøre nogle af forhåbningerne hos folkeslag, som på samme tid ønsker sikkerhed og fornyelse.

I international sammenhæng vil kun Europas enhed gøre det muligt i fællesskab at genvinde den enkeltes uafhængighed, som er forudsætningen for enhver nyskabende handling.

Den europæiske Union, som er en helhedsopfattelse, der hviler på dette grundlag, stiller krav om effektive strukturer og passende midler. Disse vil ikke være til stede - og de nuværende vanskeligheder viser det - uden at man vender tilbage til Fællesskabets grundprincip: at tilrettelægge den europæiske opbygning ved at tildele fælles institutioner kompetence på de områder, hvor en sådan kompetence giver mulighed for bedre at sikre trivsel og fremskridt i Europa samt dets indflydelse i verden.

Denne beretning helliger sig analysen af denne enkle tanke og dens følger især for institutionerne. Ved at foretage denne analyse og fremsætte de forslag, som denne analyse har givet anledning til, har Kommissionen ikke ønsket at opstille detaljerede og fuldstændige planer. Den har indskrænket sig til at angive, hvad der burde og kunne være Unionens indhold på visse væsentlige områder.

Kommissionen er overbevist om, at Den europæiske Union kun vil kunne fremstå som resultat af en politisk debat, som bør forene Fællesskabets institutioner, regeringerne, parlamenterne og de politiske, økonomiske og sociale kræfter, som er repræsentative for den offentlige mening i de forskellige lande.

✕

✕

✕

Det er imidlertid ikke - og dette ønsker Kommissionen at understrege - ved udelukkende at drøfte detaljerne om arten af Unionen, vi kan gøre fremskridt mod dens virkeliggørelse. Det er gennem handlinger, som tager de fortsatte udfordringer op, at det nuværende Fællesskab kan udvikle sig henimod Unionen ved at bevise sin vilje til at gå ud over den blotte samordning og gennemføre den fælles politik. Uden denne vilje vil der ikke bestå noget solidt fundament for Unionens opbygning. Gennem denne vilje vil Europas mænd og kvinder i stadig større grad blive sig bevidst, hvor vigtig Unionens mere ambitiøse målsætning er for deres eksistens og deres problemer.

Det er i dette perspektiv, Fællesskabets øjeblikkelige bestræbelser skal opfattes og udfoldes for at det kan blive accepteret af alle medlemsstaterne selv om de ikke skal yde den samme indsats, bringe de samme ofre.

Først må vore stater erkende, at Fællesskabet er den ramme, i hvilken de bedst kan føre kampen mod inflationen og tilbagegangen i den økonomiske aktivitet og at det også er det punkt hvorigennem det inter-

nationale samarbejde nødvendigvis må passere. De må følgelig handle i konsekvens heraf.

Dernæst er det nødvendigt at give Fællesskabets institutioner deres kraft tilbage og meget hurtigt gøre dem mere demokratiske. Hurtigt at afholde direkte valg til Europa-Parlamentet vil være et incitament for vort Fællesskab og give de politiske og sociale kræfter, uden hvis medvirken ingen handling af nogen betydning er mulig, nye grunde til at interessere sig derfor.

Det er kort sagt nødvendigt, at vi, mens vi tager beslutninger om fremtiden, med det samme og fuldt ud udnytter vore institutioner, sådan som de findes i dag, og at vi på vore traktaters solide grundlag tilrettelægger de fælles aktioner, som vil gøre det muligt at forsvare vore interesser og sikre tilbagevenden til en økonomisk, monetar og social situation, der vedvarende er tilfredsstillende.

Modtag, hr. formand, forsikringen om min mest udmærkede højagtelse.

François-Xavier ORTOLI

INDHOLDSFORTEGNELSE

I. RÆKKEVIDDEN OG ARTEN AF DEN EUROPÆISKE UNION	s. 1
- Unionens juridiske og geografiske enhed	s. 3
- Kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne	s. 4
- Unionens udøvelse af sine beføjelser	s. 7
II. UNIONENS KOMPETENCEOMRÅDER	s. 11
A. OPBYGNING AF EN INTEGRERET ØKONOMISK OG SOCIAL ENHED	s. 11
- De økonomiske aktionsmidlers generelle træk	s. 14
- Beføjelserne på det monetære område	s. 16
- Unionens budget	s. 20
- Finansieringen af Unionens budget	s. 22
- Forbedring af strukturerne og fjernelse af økonomiske skævheder	s. 23
- Sociale aktioner	s. 25
B. UDENRIGSPOLITIK	s. 27
C. FORSVARET	s. 34
D. BESKYTTELSE AF MENNESKERETTIGHEDERNE	s. 37
- De menneskerettigheder, som skal beskyttes	s. 38
- Beskyttelse af disse rettigheder	s. 38
III. DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONELLE STRUKTUR	s. 39
- Det institutionelle systems art	s. 39
- Det institutionelle systems opgaver	s. 40
- Skabelsen af det institutionelle system	s. 44
- Den institutionelle struktur	s. 45
Første model	s. 46
Anden model	s. 47
Tredje model	s. 49
- Lovgivningsinitiativet	s. 52
- Revisionsretten	s. 52
- Tilrettelæggelse af medlemsstaternes samarbejde inden for Unionens rammer	s. 52
- Det europæiske Råd	s. 53
- De forfatningsmæssige procedurer	s. 53

- Retspleje samt prøvelse af lovlighed og forfatningsmæssighed	s. 54
Retsplejen	s. 54
Prøvelse af lovlighed og forfatningsmæssighed	s. 56
IV. EN FORNYET INDSATS FOR DEN EUROPÆISKE OPBYGNING MED HENBLIK PÅ AT NÅ FREM TIL DEN EUROPÆISKE UNION	s. 59
- Valg til Europa-Parlamentet og de andre institutionelle foranstaltninger i forbindelse hermed	s. 61
- "Det europæiske Råd"	s. 62
- Den fornyede indsats med hensyn til den fælles politik	s. 62
A. Det økonomiske og sociale område	s. 63
B. Forbindelserne med tredjelande	s. 65
- Fremgangsmåderne for at realisere Den europæiske Union	s. 66

RÆKKEVIDDEN OG ARTEN AF DEN EUROPÆISKE UNION

1. Under topmødet i Paris i oktober 1972 satte stats- eller regeringscheferne sig "som hovedmål inden dette tiårs udløb og under fuldstændig hensyntagen til de allerede indgåede traktater at omdanne medlemsstaternes samlede indbyrdes forbindelser til en europæisk union".

Denne definition er absolut ikke tilstrækkelig til på præcis og uigendrivelig måde at opstille de grundlæggende karakteristika for Den europæiske Union; den gør det imidlertid muligt, når den suppleres og illustreres med Communiquerne fra Haag og København og København-erklæringen om den "europæiske identitet", at klarlægge visse grundlæggende ideer, som vil kunne være vejledende for de senere overvejelser.

2. "Samtlige forbindelser mellem medlemsstaterne" varetages i dag ved forskellige former for samarbejde inden for meget varierende institutionelle rammer. Der er først og fremmest Fællesskaberne, dernæst systemet for politisk samarbejde, Europarådet, W.E.U. og alle organisationer, som går ud over de europæiske rammer. Der er former for samarbejde (på det kulturelle område f.eks.), som ikke sker inden for en fastlagt ramme, samt former for bilateralt samarbejde, som har ret permanent karakter.

Det bør overvejes, hvilken betydning der skal lægges i ordene "samtlige forbindelser". Det synes ikke rimeligt at antage, at Den europæiske Union nødvendigvis skal omfatte alle forbindelserne mellem medlemsstaterne. Dette meget brede udtryk synes snarere at kunne fortolkes som en afvisning af en endelig fastlåsning fra begyndelsen på områder, som vil komme til at henhøre under Unionens kompetenceområde, som skal fastlægges ved en i høj grad politisk beslutning. Uden

for disse områder vil der uvægerligt være emner, som medlemsstaterne vil behandle gennem forskellige andre indbyrdes forbindelser, som endnu i en vis tid eller måske for altid vil forblive uden for Unionens kompetenceområde. Det synes imidlertid rimeligt at mene, at de områder, som er genstand for eller kan gøres til genstand for et organiseret permanent samarbejde mellem alle medlemsstaterne, vil kunne komme til at henhøre under Unionens kompetenceområde.

Kommissionen finder det ikke væsentligt på nuværende stadium af drøftelserne at opstille en udtømmende liste over disse områder. Den har derfor i dette dokument begrænset sig til at behandle de emner, som er af stor politisk betydning for Unionens fremtid.

3. Da det er nødvendigt at sikre sammenhæng i udøvelsen af den samlede kompetence, som tillægges Den europæiske Union, bør muligheden for flere uafhængige, parallelle organisationer afvises. Dette udelukker ikke, at emnerne, alt efter deres art, kan behandles inden for Unionen efter forskellige metoder eller retsregler.

4. Visse generelle principper, værdier, som er fælles for alle medlemsstaterne, er grundlaget for Unionen. Disse principper, som ofte er bekræftet såvel i de bestående traktater som i erklæringer, vedtaget under regeringschefernes møder, er: demokrati, ytringsfrihed, fri bevægelighed for personer og ideer, befolkningernes medbestemmelse gennem deres frit valgte repræsentanter og beskyttelse af menneskerettighederne. Målsætningen for Den europæiske Union er social fremgang og økonomisk udvikling for Europas folkeslag og mindskelse af de regionale og sociale uligheder.

5. På det internationale plan er Unionen, som vil virke for fred, sikkerhed, stabilitet og samarbejde også med den tredje verden udtryk for den "europæiske identitet", som er defineret i København-erklæringen.

6. I øvrigt kan der ikke i nogen diskussion vedrørende Den europæiske Union ses bort fra et grundlæggende træk i den seneste udvikling i vort samfund: den voksende modstand med centralisering af magten. Overalt i vore lande er der et stigende pres for at bringe magt nærmere til borgerne og for at opnå tildeling af videre beføjelser på regionalt og lokalt plan.

Det er hverken målet eller hensigten med dette dokument at skitsere en model for fordeling af beføjelserne på europæisk, nationalt og lokalt plan. Kommissionen mener på sin side, at fremgangsmåden for overdragelse af en vis kompetence på europæisk plan ikke kan og ikke må være til skade for gennemførelsen af en større decentralisering. Oprettelse af Den europæiske Union er tværtimod en etape i den samlede historiske proces, som vil føre til en omfordeling af beslutningsansvaret i hele samfundet, på en måde der både sikrer de offentlige myndigheder større effektivitet og tillige sikrer borgerne den størst mulige medbestemmelse.

Unionens juridiske og geografiske enhed

7. Teoretisk kan man forestille sig to slags systemer.

I Den europæiske Union kan man på alle dens kompetenceområder videreføre princippet om retsenheden, som allerede findes i Fællesskaberne, og som indebærer, at Unionens institutioner udøver deres beføjelser på hver deres kompetenceområde for alle medlemsstaterne. På den anden side kunne man betragte Unionen som et net af særlige overenskomster, som alle eller visse af medlemsstaterne deltager i alt efter de pågældende områder.

8. Dette er et vigtigt valg. Kommissionen finder, at kun den første løsning opfylder den politiske målsætning for en Union og kun tjene som grundlag for skabelse af en voksende solidaritet mellem befolkningerne. Endvidere kan kun denne løsning give Unionen den nødvendige enhed, navnlig på det institutionelle plan, og kun den er i overensstemmelse med begrebet "europæisk identitet".

Dette valg udelukker naturligvis ikke muligheden for at afpasse Unionens interventioner og beslutninger efter særlige, nationale, regionale eller lokale forhold.

9. Den europæiske Union bør have status som juridisk person på internationalt plan.

10. Den europæiske Union bør ganske som de nuværende Fællesskaber give mulighed for tiltrædelse af andre europæiske lande med demokratisk og pluralistisk styreform, og som vil være i stand til at påtage sig de pligter og det ansvar, som medlemskab af Unionen medfører. Det ville for en sådan tiltræden være rimeligt at fastsætte betingelser, som er af samme art, som betingelserne i de bestående traktater, der navnlig foreskriver enstemighed mellem medlemsstaterne.

Kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne

11. Unionens evolutionære karakter og de meget forskellige former, som dens interventioner vil kunne antage, gør det berettiget at foretage en sontring, som vil blive anvendt i det følgende i dette dokument, mellem begrebet "Den europæiske Unions kompetence", som vedrører de områder, hvor Den europæiske Union kan intervenere, og begrebet "Unionens beføjelser", som vedrører formen og midlerne for dens intervention. Arten og rækkevidden af dens beføjelser vil kunne variere alt efter emneområde og kan også udvikles med tiden.

12. Lige så lidt som de nuværende Fællesskaber bør Den europæiske Union føre til skabelse af en centraliserende super-stat. Derfor skal der i overensstemmelse med "principe de subsidiarité" (subsidiaritet) kun tildeles Unionen opgaver, som medlemsstaterne ikke længere kan udføre effektivt. Såfremt man vil tillægge Unionen kompetence, som ikke er fastsat i den grundlæggende unionstraktat, må denne ændres ved en procedure, som uden tvivl vil medføre ratifikation fra alle medlemsstaterne.

For så vidt angår måden, på hvilken der kan sikres sammenhæng mellem Unionens og medlemsstaternes aktion på disse områder, er princippet, at Unionens retsregler bør gå forud for medlemsstaternes. Det er klart, at samordningen af de to former for aktion ikke udelukkende kan sikres ved lovtekster eller procedurer. Den vil til enhver tid også være afhængig af ligevægten mellem de politiske kræfter, der står over for hinanden.

15. Unionen bør have en evolutionær karakter og en smidig struktur, som vil kunne tilpasses den politiske virkelighed og behovene i et samfund, der undergår forandringer.

16. Formuleringens sammenfaldende kompetence kan bidrage til at nå dette mål i den forstand, at den i den grundlæggende Unionstraktat anførte liste bl.a. skal indeholde områder, hvor Unionen ikke omgående men først senere kunne udøve sin kompetence inden for de grænser, den måtte sætte sig.

17. Der vil kunne være områder, om hvilke der består en principel aftale om, at de, når tiden er inde, vil kunne falde ind under Unionens kompetence, men om hvilke man mener, at de ikke fra begyndelsen bør henlægges under Unionen.

I forbindelse med disse områder vil man kunne anvende formuleringens potentielle kompetencer, som allerede findes i EØF-traktaten: artikel 84, stk. 2 vedrørende sø- og lufttransport er et eksempel herpå. I henhold til denne formulering vil det pågældende område kunne indgå i Unionens kompetence, men rækkevidden og arten af Unionens beføjelser samt tidspunktet, på hvilket den begynder at udøve disse beføjelser, bør fastsættes ved en senere beslutning efter særlige retningslinjer.

18. For så vidt angår disse procedurer synes det rimeligt, at valget af tidspunktet overlades til Unionens institutioner, men at overdragelse til Unionen af beføjelser på det pågældende område bør kræve en udtrykkelig godkendelse efter procedurer, som fastsættes specielt med henblik herpå, og som vil kunne give medlemsstaterne en vis garanti, hvilket i vigtige sager ville kræve de nationale

Unionen får således den kompetence, der tildes den, hvilket betyder, at dens kompetenceområder vil blive fastlagt i den grundlæggende unionstraktat, og de øvrige områder forbeholdes medlemsstaterne. I denne henseende er der intet nyt i forhold til de nuværende Fællesskaber. Som det er tilfældet med disse vil den kompetence, der tillægges Unionen, kunne antage tre former: enekompetence, konkurrerende og potentiel kompetence, efter de retningslinjer, der gennemgås nedenfor. Betingelserne for udøvelsen af denne kompetence vil naturligvis kunne fastlægges på forskellig måde efter områder.

Det er klart, at princippet om subsidiær stilling ved fastlæggelsen af Unionens kompetence begrænses af kravet om at der gives Unionen tilstrækkelig kompetence til, at dens sammenhæng kan sikres.

13. Unionen vil få visse former for enekompetence: f.eks. bør et område, som allerede henhører under Fællesskabets enekompetence, handelspolitikken, fortsat være underkastet Unionens enekompetence.

Mellem Unionens forskellige former for enekompetence og de kompetenceområder, der er forbeholdt medlemsstaterne vil der bestå et bredt midterområde, hvor begge har kompetence side om side.

14. For dette midterområde anvendes udtrykket sammenfaldende kompetence, som man allerede finder i talrige bestemmelser i traktaterne om oprettelse af De europæiske Fællesskaber: artikel 43 vedrørende landbrugspolitikken, artikel 75 vedrørende transport er eksempler herpå. Efter denne formulering har både Unionen og medlemsstaterne ret til at behandle de pågældende emner. Unionen intervenserer kun, når det er påkrævet: f.eks. vil den kunne beslutte kun at intervensere i visse sager på det pågældende område. Unionen vil også for hele området kunne skabe en rammelovgivning, inden for hvilken der vil kunne gives en definition af grænserne for Unionens og medlemsstaternes intervention. Medlemsstaterne vil kunne handle frit med hensyn til de sager, i hvilke der ikke er intervenseret fra Unionens side.

parlamenters godkendelse eller anvendelse af de respektive medlemsstaters forfatningsmæssige procedurer.

Man kan i denne forbindelse blot til orientering nævne procedurerne i artikel 64, stk. 2 i EØF-traktaten, i artikel 95 i EKSF-traktaten og i artikel 201 i EØF-traktaten. Det vil erindres, at denne sidste bestemmelse navnlig fastsætter, at Rådets beslutning skal vedtages af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Det drejer sig dog i dette tilfælde om en procedure, der afviger fra proceduren for ændring af traktaten.

Da det drejer sig om områder, som således ved en principiel aftale måtte være blevet henført under Unionens kompetence, er det indlysende, at medlemsstaterne er forpligtet til allerede fra Unionens oprettelse at afholde sig fra enhver aktion, der måtte føre til, at Unionen ikke til sin tid vil kunne udøve sin kompetence.

Unionens udøvelse af sine beføjelser

19. Inden for Unionens kompetenceområder bør dennes institutioner - i lighed med det nuværende Fællesskabs institutioner - kunne råde over direkte beslutnings- og kontrolbeføjelser; de bør ligeledes have økonomiske virkemidler; de bør endelig kunne udøve en funktion som dømmende magt, der skal udvikles på grundlag af Domstolens nuværende beføjelser.

De regler, ifølge hvilke Unionen skal udøve disse beføjelser og anvende sine virkemidler, gennemgås i kapitel III vedrørende institutionerne.

20. Udøvelse af sådanne direkte beføjelser og anvendelse af egne virkemidler udelukker ikke, at der forbeholdes medlemsstaterne en betydelig handlefrihed. Dette gør sig naturligvis gældende på de områder, hvor kompetencen er delt mellem Unionen og medlemsstaterne; det kan også blive tilfældet på de områder, hvor Unionen har enekompetence, idet medlemsstaterne i nogen grad betragtes som værende befuldmægtigede for Unionen.

Dette ville være tilfældet, såfremt man - hvilket synes rimeligt at forvente, dog under hensyntagen til nedennævnte forbehold - fortsat anvender følgende to metoder: - harmonisering af de nationale lovgivninger, med henblik på at fjerne hindringer og sikre gode konkurrencevilkår;

- samordning af visse former for national politik som middel til at sikre konvergens mellem disse.

21. Harmonisering af lovgivningerne sker i EØF gennem "direktiver", som burde begrænses til at fastlægge målsætninger og overlade til medlemsstaterne at vælge former og midler. Direktivet er ikke rettet til bestemte enkeltpersoner, men til medlemsstaterne, hvis opgave det er derefter at gennemføre det i national ret. Der er blevet fremsat begrundet kritik med hensyn til måden, på hvilken dette instrument er blevet anvendt hidtil. Den fulgte procedure har vist sig at være tung, idet der mellem Kommissionens forelæggelse af et forslag for Rådet og gennemførelsen af det ofte er gået adskillige år som følge af den nødvendige frist, som medlemsstaterne må have til rådighed til at transformere direktivets normalt ikke umiddelbart gældende bestemmelser til national ret. Denne indvending synes ikke at være særlig væsentlig i forbindelse med vigtige emner, hvor hensigten med harmoniseringen er at tilnærme grundlæggende lovgivning, som f.eks. selskabsretten, der sjældent er genstand for hyppige ændringer, men der bør til gengæld søges mere passende midler til gennemførelse af tekniske harmoniseringer, der har begrænsede og skiftende målsætninger. Unionen bør i vid udstrækning tage rammeretsakter i anvendelse, som indebærer muligheden for i stort omfang at delegerer beføjelser til det udøvende organ under betingelser, der sikrer en passende parlamentarisk kontrol.

Et så smidigt instrument som direktivet bør fortsat kunne benyttes i Den europæiske Union, men bør kun anvendes på områder, hvor de bindende regler kan begrænses til vigtige punkter.

Under alle omstændigheder mener Kommissionen på sin side, at der ikke er grund til at forbeholde visse områder alene for direktivet (som det er tilfældet i EØF-traktatens artikel 100) men at det bør overlades til Unionens institutioner at vælge mellem direktivet og den umiddelbart gældende lov.

22. For så vidt angår samordning af de forskellige former for national politik bør man overveje de nødvendige betingelser for, at den kan blive effektiv, hvis målet skal være en virkelig konvergens mellem staternes politik eller opfyldelse af fælles målsætninger.

En effektiv samordning forudsætter, at Unionens institutioner vedtager bindende fælles principper, skabelse af passende fælles virkemidler og udøvelse af effektiv kontrol med de nationale foranstaltninger med hensyn til deres overensstemmelse med disse principper og deres egnethed for så vidt angår opnåelse af de af Unionen fastsatte mål. Som det er tilfældet i de nuværende Fællesskaber bør et negativt udfald af en sådan kontrol få bestemte følger (f.eks. forbud mod at gennemføre den nationale foranstaltning, tilbageholdelse af økonomisk bidrag fra Unionen, osv.). For at samordningen af de forskellige former for national politik skal kunne blive til mere end blot en "samstemmighed" men føre til en decentraliseret fælles politik, bør Unionen altså kunne udøve visse særlige magtbeføjelser.

Erfaringen fra Fællesskabet er belærende i denne henseende. I de sektorer, hvor der ikke eller kun i utilstrækkelig grad har været virkemidler og retsregler på fællesskabsniveau, har regeringerne alene ikke været i stand til at finde frem til en fælles vilje med den kontinuitet som er nødvendig for at påvirke de nationale strukturer og styre udviklingen henimod fælles målsætninger.

En metode alene for samarbejde mellem regeringerne kan ganske vist føre til solidaritetstilkendegivelser, men de er nødvendigvis af usikker karakter og uden tilstrækkelig politisk gennemslagskraft.

23. At konstatere, at virkeliggørelse af en fælles politik eller af fællesaktioner bør bygge på særlige beføjelser og virkemidler for Unionen og ikke blot på et samarbejde mellem medlemsstaterne, bør imidlertid ikke bevirke at muligheden for at skabe et sådant samarbejde inden for rammerne af Den europæiske Union udelukkes.

Der kan findes områder, som måtte komme til at henhøre under Unionens samlede kompetence, men for hvilke det endnu ikke er muligt eller nødvendigt at tildele Unionen særlige beføjelser. I dette tilfælde ville det være et nyttigt skridt at skabe et samarbejde inden for rammerne af Unionen. Dette samarbejde ville endvidere kunne fremme enighed med hensyn til visse grundlæggende valg, og på områder, som er egnede, føre til, at der senere tillægges Unionen særlige beføjelser.

Der kan ligeledes findes områder, hvor tildeling af særlige beføjelser til Unionen ikke måtte skønnes nødvendig, men som berettiger til inden for rammerne af Unionen at skabe forskellige organiserede former for samarbejde til støtte for udøvelsen af de særlige beføjelser.

24. Eksistensen af et samarbejdsområde inden for rammerne af Unionen bør ikke føre til en udviskning af Unionens karakteristika og målsætning. Unionens særpræg (ligesom Fællesskabernes, som den viderefører) består i at der tildelès og udøves særlige beføjelser. Det er derfor vigtigt, at arten og rækkevidden af disse beføjelser er tilstrækkelige til at sikre et dynamisk hele, hvilket vil få positiv indflydelse på samarbejdsområdet.

25. Det vil naturligvis stå medlemsstaterne frit for at udvikle alle mulige former for samarbejde indbyrdes eller med tredjelanda på de områder, der ikke henhører under Unionens kompetence.

Det må imidlertid understreges, at et samarbejde uden for Unionen ikke på nogen måde må komme til at berøre udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt denne, eller hindre dens udvikling.

II. UNIONENS KOMPETENCEOMRÅDE

A. OPBYGNING AF EN INTEGRERET ØKONOMISK OG SOCIAL MÆLED

26. Artikel 2 i Rom-traktaten definerer klart Fællesskabets opgave, der er "at fremme en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed, en varig og afbalanceret ekspansion, en øget stabilitet, en hurtigere højnelse af levestandarder og snævrere forbindelser mellem de stater, som det forener".

27. Selv om dette mål var af meget generel rækkevidde, havde de beføjelser og aktionsmidler, som blev givet institutionerne med henblik på dets gennemførelse, kun delvis relation til de faktorer, som bestemmer den økonomiske og sociale udvikling. I øvrigt begrænsede man sig til en koordinering af de enkelte landes politik.

Fællesskabet råder over de nødvendige beføjelser og instrumenter for at sikre, at toldunionen fungerer, for at gennemføre en fælles handelspolitik og for at garantere, at konkurrencereglerne overholdes.

Fællesskabet har endvidere en fælles landbrugspolitik. I traktaten kan det finde den nødvendige hjemmel til iværksættelse af en fælles transportpolitik. På det sociale område har det særlig de nødvendige beføjelser til sikring og forbedring af vilkårene for arbejdstagerens frie bevægelighed. Socialfonden har i øvrigt gradvis udbygget sine funktioner og især koncentreret sig om de strukturelle målsætninger; den er således blevet det vigtigste instrument i en europæisk arbejdsmarkedspolitik. Også på det regionale plan vil den nyligt oprettede Fond sikkert være af stor betydning for beskæftigelsessituationen inden for Fællesskabet på grund af forbedringen af de økonomiske strukturer. Fællesskabet råder ligeledes over visse fælles instrumenter inden for forskningen, der i øjeblikket særlig er begrænset til den nukleare sektor.

Det har ligeledes iværksat en politik for samarbejde og udviklingsbistand, der bygger på associeringsaftaler og andre instrumenter, f.eks. det generelle præferencsystem.

28. Den gradvise gennemførelse af traktatens mål på alle disse områder har medført en øget integration og indbyrdes afhængighed mellem de enkelte landes økonomier og har gennem oprettelsen af et stort marked bidraget til at fremme velstanden og den økonomiske udvikling i de oprindelige medlemsstater. Når den første tilpasningsperiode er ovre, vil disse positive resultater gøre sig gældende også i de nye medlemsstater.¹⁾

Integrationen af medlemsstaternes økonomier og den internationale økonomiske udvikling har imidlertid afsløret en række problemer, som traktatens ophavsfolk kun havde behandlet indirekte og uden at give specifikke midler til behandling og løsning af dem. Den økonomiske og sociale udvikling har imidlertid gjort det absolut nødvendigt at løse disse problemer, såfremt traktatens øvrige mål skal opfyldes og nye krav mødekommes.

Af denne grund har det efterhånden været Kommissionen mest påliggende at nå frem til konvergens af de enkelte landes økonomiske politik, tilnærmelse af de økonomiske strukturer, en fælles industripolitik, energipolitik, miljøpolitik, forskningspolitik osv...

29. Resultaterne af disse forsøg på udbygning og strukturering af den økonomiske integration har dog været meget pauvre. Denne manglende succes skyldes flere faktorer, herunder ændringer i de internationale konjunkturer, fristelsen til i en krisesituation at tage nationale løsninger i anvendelse, strukturelle forskelle og den divergerende udvikling i medlemsstaternes økonomier, men også Fællesskabets utilstrækkelige beslutningsproces, svaghederne i dets institutionelle struktur samt den sektorielle og utilpassede karakter af visse af de interventionsmidler og beføjelser, som det råder over. Den sandsynligvis for vidtgående opdeling af Fællesskabets politik på de enkelte områder har desuden forhindret, at man hensigtsmæssigt kan behandle konsekvenserne på visse områder af aktioner inden for andre områder (f.eks. følgerne af landbrugspolitikken for visse regioner).

1) Inden for det oprindelige Fællesskab steg den interne handels andel af disse landes samlede handel fra mindre end 30% til mere end 50% mellem 1958 og 1972. Stigningen i handelen mellem De Seks var på 840% i denne periode; dette har i øvrigt tilsyneladende ikke bremset væksten i Fællesskabets udenrigshandel, der har udviklet sig lige så dynamisk som verdenshandelen (350%).

De seks medlemsstaters bruttonationalprodukt havde mellem 1953 og 1974 en årlig vækstrate på 5% i forhold til 3,9% for De forenede Stater.

Erfaringerne har særlig vist, hvor frugtesløst det var at forsøge at koordinere de enkelte landes politik i de tilfælde, hvor der ikke fandtes effektive aktionsmidler på fællesskabsniveau.

Selv om tidligere tiders fiaskoer viser, hvor store vanskeligheder der skal overvindes, svækker de dog ikke af den grund gyldigheden af Den økonomiske og monetære Unions målsætning, der blev bekræftet endnu en gang af stats- eller regeringscheferne i Paris den 9.-10. december 1974, men gør det snarere påkrævet med en bedre definition, der følges op og underbygges af tilvejebringelse af egnede midler.

30. Den økonomiske udvikling, såvel på internt som internationalt plan, fører nemlig til en øget statslig indgriben ikke blot på globalt niveau, men også på specifikke områder. Såfremt disse interventioner ikke indgår i en europæisk ramme, er der ofte risiko for at de modvirker hinanden og overfører vanskelighederne til andre landes økonomi.

Det drejer sig først og fremmest om gennem en helhedspolitik at overvinde de allerede nævnte vanskeligheder, der skyldes den fælles politiks partielle karakter.

For at beskytte Unionens og dens medlemsstaters økonomiske interesser er det desuden nødvendigt at konsolidere økonomiernes indbyrdes afhængighed og i fællesskab at behandle og løse de strukturelle problemer, som staterne ikke kan klare alene og som i dag hindrer en harmonisk udvikling i Fællesskabet.

Nødvendigheden af at finde fælles svar på visse nye spørgsmål, f.eks. inden for miljøbeskyttelse og fremme af forskning, gør sig også mere og mere gældende.

Endelig er alle medlemsstaternes økonomier i selve deres natur åbne økonomier; de kan således ikke håbe på ved at søge til isolation at løse deres interne problemer. Ingen af dem er heller tilstrækkelig store til alene at kunne klare en international

økonomisk situation præget af usikkerhed, omskiftelser og stadig voksende konkurrence. Erfaringerne viser tværtimod, at medlemsstaterne, ved at styrke deres indbyrdes solidaritet og fælles optræden, bedre kan forsvare deres interesser, lettere kan foretage interne strukturelle tilpasninger og således mere effektivt deltage i det internationale samarbejde.

31. Unionen må altså fastholde Fællesskabets vigtigste mål: gennemførelse af Den økonomiske og monetære Union. Dette indebærer, at den får kompetence, beføjelser og aktionsmidler inden for fem hovedområder:

- det monetære område;
- budgetspørgsmål;
- finansiering af budgettet;
- spørgsmål vedrørende forbedring af de økonomiske strukturer, særlig med henblik på at formindske skævhederne;
- det sociale område.

For vi går over til enkeltvis at behandle disse områder, vil det være hensigtsmæssigt at anstille nogle betragtninger over de økonomiske og sociale aktionsmidlers generelle træk.

De økonomiske aktionsmidlers generelle træk

32. Ved udbygningen af Fællesskabet har man bestræbt sig på at udnytte traktaternes og særlig EØF-traktatens indbyggede muligheder, idet man dog har været opmærksom på, at man ikke burde udelukke en tilpasning af den på grundlag af artikel 236 (Rådets resolution af 22. marts 1971).

Visse artikler af generel rækkevidde har således fundet stadig større anvendelse. Dette gælder f. eks. artikel 103 i forbindelse med konjunkturpolitiske foranstaltninger, artikel 100 i forbindelse med tilnærmelse af de nationale lovgivninger, artikel 235 særlig i forbindelse med strukturelle foranstaltninger. Denne fremgangsmåde indebærer dog visse begrænsninger af juridisk karakter, som yderligere kan komplicere vanskelighederne i forbindelse med de beslutninger der skal træffes.

Selv om det er uundgåeligt og endog ønskeligt, at man i en overgangsperiode bestræber sig på at udnytte traktaternes indbyggede muligheder, må man dog af ovenstående konkludere, at gennemførelsen af Den europæiske Union også bør gøre det muligt at gå ud over de nuværende grænser, ved at de europæiske institutioner udtrykkeligt får nye kompetenceområder og beføjelser.

33. Hvorledes skal styrkelsen af Unionens beføjelser defineres?

Der er to muligheder. Den første - der især er typisk for EKSF- og EURATOM-traktaterne, men også i visse henseender for EØF-traktaten - er en "lov-traktat", der detaljeret fastsætter de områder, der falder ind under Unionens kompetence, og aktionsmidlerne for hver enkelt område. Den anden, nemlig en "ramme-traktat", ville betyde, at Unionen får visse generelle beføjelser, idet der dog samtidig fastsættes grænser for Unionens aktioner og opstilles visse grundlæggende målsætninger. Erfaringerne fra Fællesskaberne f.eks. de vanskeligheder man er stødt på under anvendelsen af en lovtraktat som EKSF-traktaten, har vist, at den anden mulighed er bedst egnet til at opfylde behovene. Dette vil så meget desto mere, være tilfældet, som Unionen skal beskæftige sig med en række forhold ikke længere blot for at sikre produktionsfaktorerens frie bevægelighed, men for at sikre en sammenhængende generel økonomisk udvikling.

34. Unionens intervention på disse områder skulle altid være i overensstemmelse med det allerede nævnte princip om subsidier aktion. Unionen vil således få til opgave direkte at påtage sig de problemer, som medlemsstaterne ikke selv råder over tilstrækkelige aktionsmuligheder til at løse. Et andet mål for dens aktion ville være at søge at undgå, at Unionens enhed bringes i fare ved medlemsstaternes divergerende foranstaltninger.

Med henblik herpå er det nødvendigt:

- a) for det første at skabe en ramme for de enkelte landes politik ved udarbejdelse af fælles regler;
- b) for det andet at give Unionens institutioner egnede midler, der giver dem mulighed for at øve direkte indflydelse på visse strukturer eller på visse faktorer i forbindelse med den økonomiske udvikling.

35. Selv om Bællesskabet indtil nu har været karakteriseret af en overvægt af aktioner af den første type, forekommer det nødvendigt, at de direkte aktioner får en større betydning i Den europæiske Union.

Ved at indskærpe sig til at give en ramme for den nationale politik risikerer man nemlig at skabe en konstant spænding mellem nødvendigheden af at overholde de fælles regler og det politiske ansvar, som påhviler de nationale regeringer, der stilles over for hurtigt skiftende økonomiske situationer, en politisk balance, der er forskellig fra land til land, og ofte modstridende sociale pres. Desuden ville en fastlæggelse af generelle regler og mekanismer ikke i sig selv sætte Unionen i stand til at gribe ind over for de økonomiske realiteter med den nødvendige frihed og selektivitet. Derimod ville det være en **betydelig fordel at lægge større vægt på instrumenterne til direkte intervention; det ville muliggøre en større fleksibilitet for så vidt angår rammerne for de enkelte landes nationale politik og således give medlemsstaterne den handlefrihed, som de behøver.**

En sådan udvikling bør dog ikke fortolkes som en svækkelse af disciplinen, der stadig vil være nødvendig, særlig med hensyn til den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital og i forbindelse med overholdelsen af konkurrencereglerne. Som de seneste erfaringer viser, ville øgede muligheder for direkte interventioner af selektiv karakter tværtimod lette overholdelsen af de fælles regler.

Unionens beføjelser og de interventionsinstrumenter, som den udstyres med, vil kun vedrøre visse nøje definerede elementer inden for den økonomiske og sociale politik. Medlemsstaternes nationale og regionale myndigheder vil naturligvis stadig være autonome inden for en lang række sektorer (f.eks. det meste af skattepolitikken).

Beføjelserne på det monetære område

36. Den senere gennemførelse af en monetær union er stadig en betingelse for at fortsætte den økonomiske integration indadtil og for at sikre Unionens enhed udadtil.

Uanset den institutionelle struktur må nemlig følgende gælde i en økonomisk union:

- medlemsstaternes indbyrdes monetære aktioner må være hurtige og direkte;
- penge, der er det bærende element i alle økonomiske transaktioner, er afgørende ikke blot for udviklingen af private transaktioner, men også for muligheden af på unionsniveau at kunne træffe en række politiske foranstaltninger, f.eks. inden for landbrugspolitikken, udenrigshandelspolitikken, konkurrencepolitikken, den frie bevægelighed for kapital osv... Den europæiske Union bør således på det monetære område være ledet og styret med centraliseret besluttende myndighed. Med andre ord bør det endelige mål være, at monetære spørgsmål fuldt ud bliver Unionens kompetenceområde, således som det i øjeblikket er tilfældet med den fælles eksterne tarif.

37. Med henblik herpå må Unionen have sin egen centralbank, sikret af en federal type eller et fælles system af centralbanker (valget mellem disse to typer er hovedsageligt dikteret af politiske overvejelser), der vil få til opgave at forvalte:

- likviditeten i banksystemet og i økonomien i almindelighed, inden for stilleskabet;
- valutapolitikken over for tredjelande, hvilket indebærer gennemførelse af en rækkeordning for valutabeholdningerne.

Et af de institutionelle problemer er problemet om, hvilket forhold der skal være mellem centralbanken (eller det fælles system af centralbanker) og Unionens politiske myndigheder. I øjeblikket er opfattelserne om dette punkt ret forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, idet centralbankens grad af uafhængighed af regeringen varierer ret betydeligt: i Forbundsrepublikken Tyskland f.eks. nyder centralbanken en relativ autonomi, der i øvrigt er garanteret i forfatningen, hvorimod afhængigheden er større i Frankrig. Med hensyn til Unionen er forskellige former for organisation stadig mulige, men det synes dog ønskeligt, at man tilstræber en temmelig høj grad af autonomi.

38. Når man som slutmål har opstillet, at Unionen får ene kompetence i monetære spørgsmål, rejser der sig det spørgsmål, hvorledes man kan nå dette mål.

I henhold til de tekster, som Rådet vedtog i 1971, skal fremskridtene henimod gennemførelsen af Den økonomiske og monetære Union særlig ske ved iværksættelse af følgende aktioner:

- a) en mere og mere omfattende og bindende koordinering af medlemsstaternes økonomiske politik på kort og mellemlang sigt;
- b) udvidelse og styrkelse af solidariteten mellem medlemsstaterne på det monetære og finansielle område;
- c) udvikling af et valutasystem på fællesskabsplan, der først skal have som mål at begrænse og dernæst gradvis indskrænke udsvingsmargenerne mellem medlemsstaternes valutaer. Som sidste led vil de nationale valutaer kunne absorberes af en fælles valuta eller fortsat cirkulere, men da være konvertible til faste og uforanderlige kurser.

39. Denne metode har ikke givet de resultater, man håbede.

Uden at vende tilbage til de skuffelser, der har været med hensyn til samordningen af den økonomiske politik, bør det imidlertid fremhæves, at man har kunnet opretholde en kerne af monetær stabilitet inden for Fællesskabet og at denne kerne - "fællesskabsslangen" - udøver en uomtvistelig tiltrækning selv på valutaer uden for Fællesskabet.

Det drejer sig således ikke her om at søge alternative metoder, men snarere om at finde nye foranstaltninger, der kan supplere dem, der allerede er truffet, med henblik på en fleksibel og gradvis fortsættelse af integrationsprocessen.

40. En aktionsmetode, der allerede har været genstand for talrige undersøgelser, består i gradvis udvikling af et for Fællesskabet særligt monetært instrument.

Dette nye instrument skulle udstedes af Unionens monetære myndigheder og skulle i begyndelsen udelukkende anvendes ved transaktioner mellem centralbanker. Senere kunne det få funktioner, der gør det muligt for det:

- at tjene som middel til afregning for økonomiske transaktioner mellem Unionens offentlige institutioner;
- at cirkulere mellem banker og pengeinstitutter i forbindelse med visse former for private forretninger.

Det fælles instrument vil således gradvis kunne få mere vidtgående monetære funktioner. Et vigtigt punkt i denne udvikling vil være nået, når centralbankerne begynder at anvende det fælles instrument i deres kurspleje.

Medlemsstaterne ville til sin tid have en fælles valuta, der - på visse betingelser - cirkulerede side om side med de nationale valutaer, på samme måde som udenlandsk valuta i dag anvendes inden for Fællesskabet sideløbende med medlemsstaternes valutaer. De nationale valutaer vil indbyrdes og over for den fælles valuta kunne bevare den grad af fleksibilitet, der anses for nødvendig under hensyntagen til de forskellige inflationsrater.

41. Såfremt denne metode vælges, vil den på ingen måde gøre "fællesskabsslangen" overflødig og det endelige mål med stabile valutaforhold inden for Fællesskabet ville stadig gælde. Mulighederne for kurstillpasninger kunne dog ophæves i et langsommere tempo end oprindeligt fastsat, idet Fællesskabets monetære enhed ville blive underbygget og stimuleret ved eksistensen af et fælles monetært instrument.

Det følger heraf, at det ville være muligt at fastholde en vis fleksibilitet i valutaforholdene inden for Fællesskabet, selv efter oprettelsen af Unionen og oprettelsen af dens institutioner.

42. Valget af den metode, der skal følges for at komme videre med den monetære union, er allerede af presserende karakter i det nuværende Fællesskab. Valget bør derfor træffes i den nærmeste fremtid uden at afvente selve Unionens oprettelse. Med henblik herpå kunne indførelsen af et nyt monetært instrument overdrages til EFMS, der er en forløber for den fremtidige centrale monetære myndighed, med politisk kontrol fra det nuværende Fællesskabs institutioner.

Ved Unionens oprettelse ville den monetære myndighed få sin endelige struktur og fulde beføjelser. Den videre udvikling af det monetære instrument skulle derefter påhvile Unionens institutioner.

Den beslutning, der skal træffes, er afhængig af, hvilke væsentlige karakteristika man vil give Unionen. I denne forbindelse synes valget af den fælles valuta bedre end en for hurtig fastfrysning af bytteforholdene inden for Fællesskabet at kunne opfylde de fremtidige behov i forbindelse med en europæisk Union, der dels vil være præget af eksistensen af betydelige egne instrumenter og dels af opretholdelsen af så stor en fleksibilitet som muligt for de enkelte landes politik.

Erfaringerne fra Fællesskabet har vist sammenhængen mellem de monetære problemer og de strukturelle forhold. Metoden med den fælles valuta ville muliggøre en bedre tilpasning af rytmen i Den monetære Unions udvikling til fremskridtene i forbindelse med tilnærmelsen af de økonomiske, sektorielle og regionale strukturer.

Unionens budget

43. Budgettet opfylder talrige funktioner særlig vedrørende strukturpolitikken den sociale politik, regionalpolitikken og konjunkturpolitikken.

Indtil nu har bestræbelserne på at lede medlemsstaternes økonomiske politik i retning af det fælles mål, som den gradvise gennemførelse af Den økonomiske og monetære Union er, for så vidt angår budgetpolitikken, især været rettet mod at skabe en ramme for nationale beslutninger. Fællesskabernes budget har kun fået tilført begrænsede midler, hvis anvendelse i høj grad er bestemt af automatiske mekanismer.

Disse bestræbelser, der, som vi allerede har set, skulle fortsættes inden for rammerne af Unionen, er imidlertid stødt på meget alvorlige begrænsninger, idet det endelige ansvar for og den demokratiske kontrol med udgifterne stadig ligger hos de enkelte stater, medens de beslutninger, der er nødvendige for samordningen af de politiske foranstaltninger, skal træffes på fællesskabsplan. Dette misforhold mellem beslutningerne og det endelige ansvar er ganske klart en konstant kilde til konflikt.

44. En mere rationel tanke ville være at give Unionen et større budget, der indeholder tilstrækkelig fleksibilitet til at give en hurtigere reaktion på udviklingen i behovene for Unionen som helhed, både for så vidt angår strukturerne (energi-krisen er et godt eksempel på nødvendigheden heraf) og for så vidt angår reguleringen af den samlede efterspørgsel. Denne anvendelse af budgettet over for den økonomiske udvikling kunne ske enten gennem direkte interventioner eller gennem ydelse af lån eller tilskud fra Unionen til medlemsstaterne, betinget af overholdelse af Unionens politiske målsætninger.

Unionens budget ville således spille en betydelig rolle for overførslen af midler mellem økonomierne og omfordeling mellem sociale grupper med henblik på fjernelse af skævheder.

45. Det er midlertid muligt, at Unionens budget fortsat først og fremmest skal være et strukturpolitisk instrument og at det i begyndelsen kun vil spille en ringe konjunkturpolitisk rolle. De samlede udgifter, der beslutes på nationalt og lokalt plan, vil fortsat i meget lang tid ligge langt over de udgifter, der vil kunne blive besluttet og forvaltet på europæisk plan. Reguleringen af den samlede efterspørgsel vil således fortsat være en meget kompliceret proces baseret såvel på stigende anvendelse af fælles monetære og budgetmæssige instrumenter som på skabelsen af en ramme for den nationale politik inden for visse klart definerede sektorer.

Unionsbudgettets funktion som instrument inden for den almindelige økonomiske politik ville ganske klart blive styrket, såfremt man kunne optage udgifter af fuldstændig ny art (for eksempel infrastrukturprogrammer, visse sociale ydelser, arbejdsløshedsforsikring osv...).

46. Udgiftsstigningen i Unionens budget skulle ikke i sig selv accelerere væksten i de offentlige udgifter som helhed. Den vil meget ofte muliggøre besparelser på de nationale budgetter og en mere rationel udnyttelse af ressourcerne.

Finansieringen af Unionens budget

47. En sådan ændring af den rolle, som Unionens budget skal spille, indebærer en udbygning af systemet med "egne indtægter" gennem indførelse af et skattesystem på europæisk niveau, som Unionens institutioner må træffe beslutning om.

Udbygningen af Unionens finansielle interventioner vil gøre det nødvendigt, at der, i forhold til den nuværende situation, findes nye kilder til finansiering af dens budget. Målet må være et system med egne indtægter, der er så enkelt som muligt, og som har en retfærdig vægt på de forskellige økonomier. Udbygningen af Unionens politiske aspekter vil uundgåeligt på et eller andet tidspunkt rejse problemet med et europæisk skattesystem, der særlig skal tage hensyn til balancen mellem de forskellige sociale grupper. Det vil som følge heraf være ønskeligt i stigende grad at anvende ikke blot indirekte skatter, men også visse former for direkte skatter (f.eks. selskabsskat). Man kunne ligeledes forestille sig, at Unionen fik mulighed for at indføre specielle former for skatter eller afgifter gennem en særlig procedure, der sandsynligvis vil medføre, at de nationale parlamenter inddrages.

Et mere differentieret europæisk skattesystem vil også kunne blive et yderligere instrument til omfordeling til gavn for de regioner og sociale grupper, der er dårligst stillet.

48. For så vidt angår de øvrige indtægter bør Unionen få mulighed for at optage lån på kapitalmarkederne (særlig for investeringsudgifter og infrastruktur af fælles interesse).

Unionens budget vil således blive et instrument der, anvendt i forbindelse med instrumenterne inden for valutapolitikken, vil gøre det muligt at øve indflydelse ikke alene på strukturerne, men også i et vist omfang på konjunkturudviklingen.

Forbedring af strukturerne og fjernelse af økonomiske skævheder

49. Unionens mål på dette område vil være en styrkelse af de økonomiske og sociale strukturer med henblik på at klare den internationale konkurrence og gennemføre en afbalanceret fordeling af den økonomiske aktivitet og optimal udnyttelse af alle menneskelige og naturlige ressourcer. For at nå dette mål må Unionen råde over normative beføjelser, som udøves på en måde, der er afpasset de nationale og regionale forhold, og være i stand til at fastsætte fælles målsætninger.

50. I forbindelse med disse normative beføjelser har man allerede understreget vigtigheden af at øge mulighederne for direkte intervention gennem lovgivning. Især i de tilfælde, hvor anvendelse af national lovgivning kræver en meget vidtgående harmonisering, bør der åbnes mulighed for, at Unionen kan udstede en lov for at regulere området. Bortset fra disse tilfælde er direkte intervention fra Unionens side også en selvfølge, når det drejer sig om at løse nye problemer, der direkte opstår på fællesskabsniveau og derfor ikke i alt væsentligt er blevet løst på nationalt plan eller når det drejer sig om udarbejdelse af en politik, der skal forvaltes på fællesskabsplan.

51. Hvad angår den finansiering over budgettet, som allerede er omtalt i forbindelse med Unionens budget, er der hidtil blevet anvendt to fremgangsmåder i Fællesskabet.

Den første består i at finansiere nationale programmer, som gennemføres af medlemsstaterne i overensstemmelse med fælles mål, og som frembyder en interesse der anerkendes af Unionen. Denne fremgangsmåde opfylder hovedsagelig kravet om at skabe en aktiv solidaritet over for de medlemsstater, der befinder sig i en særlig situation. Den vil endvidere gøre det muligt at rette visse nationale bestræbelser mod fælles mål.

Den anden fremgangsmåde består derimod i at finansiere aktioner eller en politik, der i særlig grad er fælles. Gennemførelsen af disse aktioner eller denne politik kan ske decentraliseret og målene kan afpasses efter de nationale og lokale krav, men de grundlæggende afgørelser om de mål, der skal søges nået, og valget af de projekter, der skal finansieres, må træffes af Unionen. Denne anden fremgangsmåde, der gør det muligt at føre en mere sammenhængende politik, bør finde stadig større anvendelse i Unionen og gradvis erstatte den første fremgangsmåde, hvor det er muligt.

52. Ud over de finansieringer, som afholdes over Unionens budget, kan Unionen ligeledes mobilisere andre midler i form af lån til finansiering af foranstaltninger af fælles interesse. Denne form for intervention, der er så meget mere vigtig som et egentligt europæisk kapitalmarked vil behøve ret lang tid til at udvikle sig, kan nødvendiggøre oprettelse af andre offentlige finansieringsinstitutter inden for Unionen side om side med Den europæiske Investeringsbank.

53. Regionalpolitikken og politikken for arealanvendelse udgør et væsentligt område for en politik for selektiv økonomisk intervention. Selve Unionens eksistens vil faktisk i vidt omfang være afhængig af dens evne til at sikre en tilstrækkelig og afbalanceret udviklingsgrad for alle regioner. De nye midler til at mindske forskellene mellem regionerne bør ligeledes bidrage til en bedre arealudnyttelse ikke blot fra et økonomisk synspunkt men også set ud fra Unionens samfundspolitiske opfattelse.

Det vil være hensigtsmæssigt at fastlægge nogle retningslinjer for den europæiske arealanvendelse. De skal fastlægge de fælles mål, sammenhængen og forbindelsen mellem de ideer og foranstaltninger, som på dette område i vid udstrækning vil forblive differentierede og decentraliserede.

54. Forskningspolitikken er et andet eksempel på en interventionspolitik. Forskningens og udviklingens fremtidige dimensioner kan nemlig kun nås, såfremt de disponible midler anvendes rationelt og koncentreret på europæisk plan.

Sociale aktioner

55. Ved en koordineret udnyttelse af de aktionsmuligheder, som Unionen vil komme til at råde over på det økonomiske område, vil den være i stand til at spille en voksende rolle ikke alene inden for den samlede økonomiske politik og med hensyn til fjernelsen af de strukturmæssige forskellige, men ligeledes inden for beskæftigelsespolitikken og med hensyn til afskaffelse af sociale skævheder.

Den bør ligeledes have nye midler stillet til rådighed, hvad angår de specifikke sociale interventioner. Forbedringen af de sociale strukturer er nemlig ligeledes en forudsætning for bevarelse af en økonomisk ligevægt. Endvidere volder kravene om socialt fremskridt i dag nye problemer, som på grund af deres omfang eller økonomiske virkninger ofte nødvendiggør en fælles aktion eller en koordination af de respektive landes politik. En Union, der er ude af stand til at yde et aktivt bidrag til det sociale fremskridt, vil ikke kunne opnå støtte fra en betydelig del af den europæiske offentlighed, særlig arbejdstagerne.

Dette betyder på ingen måde nogen som helst centralisering af forvaltningen af de specifikke socialpolitiske midler. Unionen bør frem for alt kunne tage initiativer, foretage en gradvis harmonisering og i visse tilfælde gennemføre direkte interventioner.

56. Den bør især gradvis kunne gennemføre ensartede bestemmelser om et socialt sikkerhedsnet, hvilket naturligvis ikke vil forhindre medlemsstaterne i at sætte sig mere ambitiøse mål.

57. På visse områder kan det ligeledes vise sig nyttigt eller nødvendigt med en fælles politik, som finansieres af Unionen og som defineres og gennemføres ved direkte lovgivning.

Dette kan gælde for problemer (for eksempel beskyttelse af vandrede arbejdstagere), der er nært knyttet til Unionens almindelige økonomiske politik, samt til forbindelserne med visse tredjelande.

På de områder, hvor de nye problemer i forbindelse med det moderne industrisamfund nu modnes (for eksempel forbedring af arbejdsvilkårene og problemer i forbindelse med demokrati på arbejdspladsen), ville det desuden fremskynde og lette udviklingen af nye fælles værdinormer for det europæiske samfund, såfremt Unionen fik mulighed for at lovgive.

Kommissionens forslag om arbejdstagernes medbestemmelse i virksomheder har allerede tidligere medvirket til at fremkalde en debat på europæisk plan, der har ført til en mærkbar tilnærmelse af synspunkterne i dette spørgsmål.

58. En forøgelse af finansieringerne på det sociale område (for eksempel arbejdsløshedsforsikring) ville ligeledes gøre det muligt for Unionen at foretage en langt mere effektiv omfordeling og således bidrage til en mindselse af den økonomiske og sociale uligevægt.

B. UDENRIGSPOLITIK

59. En gradvis inddragelse heraf under Den europæiske Unions kompetenceområde er berettiget af flere grunde.

Frem for alt har de seneste erfaringer på undertiden dramatisk vis afsløret, at medlemsstaterne ikke længere individuelt er i stand til at hævde sig i de internationale forbindelser med tilstrækkelig vægt og effektivitet.

Når Fællesskabet og medlemsstaterne ved at anvende de i traktaten indeholdte muligheder derimod er nået frem til at indtage en fælles holdning, som det for eksempel var tilfældet med Lomé-konventionen, har Europa haft en ubestridelig indflydelse i international sammenhæng, ligesom Fællesskabet har kunnet yde et originalt og aktivt bidrag til en løsning af visse internationale problemer.

Hver medlemsstats sikkerhed er nært forbundet med de andre medlemsstaters og hele Unionens sikkerhed. I en politisk union kræver solidariteten mellem staterne og mellem Unionens borgere, at hver stats sikkerhed er identisk med hele Unionens sikkerhed. Heraf følger nødvendigheden af en sammenhængende international politik, som kan sikre både den enkeltes og Fællesskabets interesser.

60. Nødvendigheden af over for udlandet at tilvejebringe en garanti for, at den fælles politik, der føres inden for Unionen, er effektiv, forudsætter ligeledes, at der på dette område udvikles en fælles udenrigspolitik for Unionen.

61. Ved at optræde forenet ville Europa samtidig opfylde et voksende antal forventninger hos partnere, der allerede nu ønsker at kunne betragte Europa som én forhandlingspartner, og som beklager den langsommelighed og de vanskeligheder, som vi er inde i, og den mangel på initiativ, som følger deraf.

På grund af sin geografiske beliggenhed og kommercielle og økonomiske magt, befinder Europa sig i centrum af visse af de mest kritiske og ømtålelige problemer i forbindelse med balancen på verdensplan. Det tomrum, der på flere områder er opstået som følge af manglen på initiativer fra dets side, kan ikke uden risiko udfyldes af andre.

62. Den udenrigspolitik, der hovedsagelig støtter sig til tosidede forbindelser viger gradvis for et system med mangesidede forbindelser. Det kan konstateres, at dels de internationale organisationer, dels de regionale sammenslutninger får stadig større betydning. Således deltager medlemsstaterne, (eller størstedelen af dem) i militæralliancer (NATO), i internationale organisationer af økonomisk art (OECD, GATT, IMF, osv.), ligesom de tager stadig mere dynamisk del i de aktiviteter, der gennemføres af De forenede Nationers forskellige organisationer.

Udvidelsen og styrkelsen af det internationale samarbejde er på ingen måde uforeneligt med, at Unionen skal spille en selvstændig rolle. Erfaringen fra Fællesskaberne viser tværtimod, at et forenet Europa kan spille en konstruktiv og undertiden afgørende rolle i det verdensomspændende samarbejde og derved udgøre en stabiliserende og progressiv faktor.

63. På det nuværende tidspunkt behandles udenrigspolitiske spørgsmål i en lang række institutioner og efter forskellige fremgangsmåder.

Spørgsmål i forbindelse med gennemførelsen af de eksisterende traktater og især den fælles handelspolitik er genstand for fællesskabsfremgangsmåder og falder inden for Fællesskabets institutioners kompetence.

De almindelige politiske aspekter af de internationale forbindelser behandles inden for rammerne af det politiske samarbejde, som er oprettet mellem de ni medlemsstater af Fællesskabet.

De særlige forsvarsproblemer behandles inden for NATO og Den vesteuropæiske Union (der foretages en gennemgang af disse problemer i afsnit C).

Der må gennemføres en samlet organisation af disse mangeartede former for samarbejde inden for rammerne af Unionen, ligesom de må tilføjes en ny dimension.

64. Unionens virke på internationalt plan nødvendiggør:

- fastlæggelse af fælles standpunkter og til dette formål en permanent undersøgelse af medlemsstaternes informationer, og synspunkter af udenrigspolitisk art;
- på grundlag af denne holdning et selvstændigt og aktivt bidrag fra Unionens side til det internationale systems tilfredsstillende funktion.

65. Udviklingen af det politiske samarbejde, der supplerer de muligheder, som Fællesskabet i øjeblikket råder over, har allerede vist fremskridt inden for rammerne af den fælles aktion. Der er dog endnu meget tilbage at gøre. Gennem dette politiske samarbejde har Fællesskabet indtil nu kun sjældent kunne nå til enighed om andet end at reagere på udenlandske begivenheder.

Den første forudsætning for opnåelse af disse mål er, at det endeligt op-
løser den ofte kunstige adskillelse mellem Fællesskabets aktiviteter og akti-
viteterne inden for det politiske samarbejde. Denne adskillelse hindrer nem-
lig en behandling af problemerne i deres helhed, gør det umuligt at handle med
den nødvendige effektivitet og stiller konstant vore partnere over for en
række forhandlingspartnere, hvoraf ingen rigtig har mandat til at tale på Europas
vegne. Det er ikke tilstrækkeligt at forsøge at afbøde denne situation gennem
en koordination af de to strukturer. Det er derfor nødvendigt, at alle spørgs-
mål af fælles interesse behandles inden for én institutionel ramme i Den
europæiske Union.

66. Hvad angår kompetencefordelingen mellem Unionen og dens medlemsstater
er det endelige mål at nå frem til en fælles politik, der tager sigte på en
direkte henlæggelse af ansvar til Unionens institutioner. Dette bør være
tilfældet på alle områder, hvor medlemsstaterne individuelt ikke kan have
samme indflydelse som Unionen, der handler på alles vegne, og hvor mangelen
på en sådan fælles politik ville hindre Unionen i at nå sine interne udvik-
lingsmål eller bidrage til internationale aktioner, som er af interesse for
Unionen.

Der vil naturligvis være områder, som fortsat alene skal henhøre under med-
lemsstaternes kompetence. Den kendsgerning, at de internationale forbindelser
kendetegnes af en stor indbyrdes afhængighed mellem de forskellige aspekter,
vil dog for en stor del af problemerne føre til, at Unionen får samordning
kompetence. Unionen skal kun udøve denne kompetence, når det er nødvendigt,
hvilket betyder, at kompetencen på visse områder i en ret lang periode og
måske for altid kun kan udøves af medlemsstaterne.

07. Med udgangspunkt i de områder, som allerede er omfattet af de bestående traktater, kan det konstateres, at de eneste aktioner over for tredjelande, som er klart definerede, nu angår det handelspolitiske område og den særlige Euratom-sektor, samt associeringen med visse udviklingslande eller grupper af udviklingslande. Der er endvidere stadig tendens til at fortolke traktaterne indskrænkende, hvilket har den virkning, at der for den egentlige fællesskabspolitik sættes grænser, som umuliggør en sammenhængende aktion. Derfor bestrides det fra visse sider, at Fællesskabet f.eks. kan engagere sig i samarbejdsaftaler, aftaler om internationale investeringer, kreditpolitik osv. I betragtning af udviklingen af de internationale økonomiske forbindelser og den meget aktive rolle, som regeringerne spiller heri, er det af meget stor betydning at imødesee en udvidelse af Unionens kompetence på dette område, hvilket vil gøre det muligt for denne ligeledes at øge sin politiske indflydelse betydeligt.

08. Endelig er det sikkert, at medlemsstaternes aktion over for udviklingslandene er mere effektiv, betydningsfuld og fri, når medlemsstaterne optræder samlet, end når de virker individuelt. Udviklingspolitikken vil således være et af de prioriterede emner for en samlet aktion fra Unionens side, hvad enten det drejer sig om dens direkte aktion over for de "77" - det være sig af finansiel eller handelsmæssig art - dens politik for særlige forbindelser med visse lande (AVS-staterne, Middelhavslændene, lande, der er omfattet af hensigtserklæringen, osv.) eller dens direkte bidrag til de verdensorganisationer, der beskæftiger sig med udvikling, og hvor medlemsstaterne skal fremsætte deres synspunkter.

69. Unionen må over for udlandet have et kompetenceområde, der omfatter samme spørgsmål og beføjelser af samme art som dens interne udvikling. Hvad Fællesskaberne angår, er dette princip allerede nu blevet fastslået af Domstolen i dens såkaldte "AETR"-dom. Og dog må medlemsstaterne ikke gennem internationale engagementer kunne berøve en intern politik, som endnu er under udarbejdelse, dens indhold.

70. Der må ligeledes i ret vid udstrækning tillægges Unionen mulighed for at intervenere på visse områder i forbindelse med den økonomiske integration, hvor gennemførelsen af en fælles politik over for udlandet i sig selv er berettiget, endog i mangel af tvingende grunde til at oprette en fælles politik inden for Unionen (f.eks. problemerne i forbindelse med sø- og luftfart, som allerede omhandlet i EØF-traktatens artikel 84).

71. Ud over disse områder og for i øjeblikket at lade en analyse af forsvarsproblemerne ligge, findes der et stort område med internationale aktiviteter, der snarest er af politisk art, og hvor en stor del af staternes diplomatiske aktiviteter udfoldes: disse aktiviteter omfatter f.eks. anerkendelse af stater, de løbende diplomatiske kontakter, initiativer til bestemte internationale aktioner, dialoger af forskellig art. De hviler alle på en vis politisk eller etisk vurdering af den internationale orden og dens udvikling. Den almindelige nensigt med disse aktiviteter er at hævde, ja endog sikre staternes plads i den internationale orden. De er derfor nært forbundet med problemer af økonomisk og sikkerhedsmæssig art. Den europæiske Union bør her spille den rolle, som dens internationale personlighed berettiger den til.

72. Gennemførelsen af en fælles udenrigspolitik kræver, at unionstraktaten fastlægger fremgangsmåder, der gør det muligt for institutionerne gradvis at udøve deres beføjelser, og som er tilstrækkelig klare til ikke at skabe usikkerhed omkring henholdsvis Unionens og medlemsstaternes holdning over for tredjelande og internationale organisationer.

Denne proces afhænger naturligvis af den internationale situation og udviklingen heraf. Den vil ligeledes afhænge af den grad af intern solidaritet, som Unionen vil kunne udvikle på grundlag af den økonomiske integration og den permanente dialog mellem de politiske kræfter inden for institutionerne.

73. I overensstemmelse med ovenstående skal Unionens institutioner have til opgave at udarbejde fælles standpunkter og aktioner samt at gennemføre dem.

Denne fælles politik skal afspejle og konkretisere sig i den diplomatiske aktivitet, der udfoldes i de udenlandske hovedstæder og inden for de internationale organisationer. Dette rejser et problem i forbindelse med organisationen af medlemsstaternes og Unionens diplomati. Trods den begrænsede enhed, der er opnået i Fællesskabet med hensyn til udenrigsanliggender, føres de fælles standpunkter for medlemsstaterne, som er besluttet på centralt plan, allerede nu faktisk ikke ud i livet på steder på grund af manglende tilpasning af medlemsstaternes diplomatiske teknik. Disse vanskeligheder skal overvindes, inden Unionen kan få det fulde udbytte af sine muligheder på det udenrigspolitiske område.

I det mindste indledningsvis vil det ikke være nødvendigt for Unionen at etablere egne diplomatiske repræsentationer i stor målestok, selv om den vil kunne udpege repræsentanter i visse lande og internationale organisationer, hvor den finder det nødvendigt. Disse diplomatiske repræsentationer skal i første række få til opgave at repræsentere Unionens egne interesser og endvidere i stadig og nær kontakt med medlemsstaternes missioner at gennemføre de fælles afgørelser på stedet. Det vil ligeledes være hensigtsmæssigt at undersøge andre eventuelle forbedringer, såsom bestemmelser om udsendelse af fælles instrukser og i påkommende tilfælde en vis form for fælles repræsentation.

C - FORSVARET

74. Den gradvise udvikling af en udenrigspolitik for Unionen samt dens øgede indflydelse og interventioner i de internationale, økonomiske forbindelser vil utvivlsomt være midler, der kan yde et aktivt bidrag til bevarelsen af freden og til i højere grad at garantere medlemsstaternes sikkerhed.

Denne udvikling vil dog nødvendigvis få konsekvenser for forbindelserne med tredjelande ud over de ovenfor nævnte spørgsmål, og da særlig på det forsvarspolitiske område.

Nato spiller og vil fortsat spille en afgørende rolle for Vesteuropas sikkerhed, men Unionens sikkerhed, dens sammenhold på lang sigt og solidariteten mellem dens folkeslag vil ikke kunne sikres fuldt ud, såfremt forsvarsproblemerne ganske enkelt blev udeladt ved Unionens oprettelse.

75. På nuværende tidspunkt har medlemsstaterne ikke samme holdning over for de bestående forsvarsorganisationer. Således er Irland hverken medlem af Nato eller Den vesteuropæiske Union. Danmark er ikke medlem af Den vesteuropæiske Union. Frankrig, som er medlem af Nato, deltager ikke længere i dennes militære organisation. Medlemsstaterne af Fællesskabet har ligeledes forskellige holdninger over for traktaten om ikke-spredning af kernevåben.

76. Udarbejdelsen af fælles standpunkter på det forsvarspolitiske område skal bygge på et fælles syn på de internationale problemer og på gennemførelsen af en fælles udenrigspolitik på visse vigtige områder.

For at kunne imødeses og accepteres af Unionens folkeslag er det en forudsætning for den europæiske forsvarspolitik, at de europæiske institutioner har en anerkendt autoritet og repræsentationsbeføjelse, der svarer til en tilstrækkelig fremskreden udvikling af solidariteten mellem Unionens folkeslag.

77. Alle disse forudsætninger kan først opfyldes efter en periode, hvor Unionens sammenhold er styrket. Derfor ville det være en passende fremgangsmåde for at tage hensyn til forsvarsproblemerne ved gennemførelsen af Unionen at fastslå, at forsvaret er en potentiel kompetence for Unionen, altså uden allerede fra begyndelsen at tillægge den beføjelser og aktionsmidler på dette område. Denne afgørelse kunne kun tages efter en speciel fremgangsmåde, hvori medlemsstaternes kompetente organer skulle deltage i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige bestemmelser herom.

78. Denne principielle forpligtelse ville i øjeblikket ikke være uden virkning.

I særdeleshed ville medlemsstaterne, da der er tale om en potentiel kompetence, være tvunget til ikke over for tredjelande at indlede aktioner, der kunne berøre en anden medlemsstats sikkerhed eller true Unionens sammenhold på lang sigt. Som eksempel på en lignende adfærd kan det i denne forbindelse nævnes, at de medlemsstater, som har undertegnet ikke-spredningstraktaten har hævdet den fortolkning, at de forpligtelser, der følger af denne traktat, ikke bør foregribe en fremtidig europæisk unions rettigheder.

79. Uafhængigt af gennemførelsen af unionstraktaten forbliver en tilnærmelse af medlemsstaternes holdninger på forsvarsområdet ønskelig og kan endda lette gennemførelsen af Unionen. Blandt de foranstaltninger, som kunne være de første konkrete tegn på en sådan tilnærmelse, er der periodiske drøftelser af forsvarsproblemer inden for en rent europæisk ramme, som omfatter alle medlemsstaterne og den indsats, der skal ske for at sikre dette forsvar.

80. For at muliggøre gennemførelsen af en sådan fælles politik, kan der endvidere foretages en systematisk konfrontation af de forskellige landes strategiske opfattelser med henblik på at nå frem til et fælles standpunkt, idet der herved tages hensyn til Europas særlige interesser.

81. Et andet betydningsfuldt skridt ville være gennemførelsen af en fælles mate-

rielpolitik evt. i forbindelse med oprettelsen af et "europæisk materielkontor", hvilket ville føre til en mere rationel udnyttelse af medlemsstaternes økonomiske ressourcer og industrielle og teknologiske potential. Erfaringerne har faktisk vist, at mangelen på en fælles politik på dette område er en af årsagerne til en for stor afhængighed af udlandet inden for visse industrisektorer.

Denne situation har negative følger ikke alene for udviklingen af rustningsindustrien og derved for mulighederne for Europas uafhængighed, men ligeledes for visse civile produktioner.

D. BESKYTTELSE AF MENNESKERETTIGHEDERNE

32. Den europæiske Unions demokratiske natur, som bør understreges udtrykkeligt i den grundlæggende unionstraktat, gør beskyttelsen af menneskerettighederne til et grundelement i den nye politiske union og i dens institutioners funktion.

De nuværende traktater indeholder ikke udtrykkelige henvisninger til menneskerettighederne. Imidlertid har Domstolen lykkeligvis kunnet afhjælpe denne mangel ved at fastslå, at de fundamentale friheder hører til fællesskabsrettens grundsætninger. Således har Domstolen anerkendt, at

"Overholdelsen af grundrettighederne hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte", og at "beskyttelsen af disse rettigheder, med de forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne som grundlag, bør sikres inden for rammerne af Fællesskabets struktur og målsætninger" 1), og at "under udøvelsen heraf skal Domstolen lægge de forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund og kan følgelig ikke anerkende foranstaltninger, der er uforenelige med de i disse staters forfatninger anerkendte og beskyttede grundrettigheder; de internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt, kan ligeledes give anvisninger, som skal tages i betragtning inden for rammerne af fællesskabsretten" 2).

Den europæiske Unions generelle politiske opgave og udvidelsen af Unionens kompetence til at omfatte områder, som i stigende grad berører borgernes liv, er forhold, der taler til fordel for en formel bekræftelse af menneskerettighederne ved at tillægge dem virkning som retsregler, der kan anvendes af domstolene, og som Unionens institutioner naturligvis skal overholde ved udøvelsen af deres beføjelser, ja endog fremme gennem vedtagelse af positive normer for deres faktiske gennemførelse (dette gør sig især gældende for så vidt angår økonomiske og sociale rettigheder).

1) Dom af 17.11.1970 i sag 11/70 af 17.12.70 (samling XVI-1970, 1125).

2) Dom af 14.5.1974 i sag 4/73 (samling 1974-4,508).

De menneskerettigheder, som skal beskyttes

83. Der findes i De Ni's Europa bred enighed om individets "klassiske" grundrettigheder, de civile og politiske, men situationen er ikke helt den samme, når det drejer sig om rettighederne for "grupper af individer" (eksempel: udlændingenes status) og de "økonomiske og sociale" rettigheder. De retningslinjer, der gives i international ret, er for øvrigt langt fra at være ensartede.

Dette fører til den opfattelse, at det må anses som den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde at anføre en liste over særligt fastsatte rettigheder i den grundlæggende unionstraktat.

En anden og meget mere begrænset mulighed ville være yderligere præcisering at foreskrive en generel forpligtelse til at overholde menneskerettighederne og de fundamentale friheder. Denne formulering, der anbefales af Domstolen, støtter udviklingen af en "prætoriansk lovgivning^{x)}"; den giver vanskelig mulighed for at sikre fri udøvelse af de økonomiske og sociale rettigheder, hvoraf størstedelen kræver gennemførelsesforanstaltninger fastsat ved lov.

En almindelig henvisning til bestemmelserne i den europæiske menneskerettighedskonvention ville også kunne tages under overvejelse, men den ville ikke vedrøre de økonomiske og sociale rettigheder og ville kunne give vanskeligheder med hensyn til anvendelsen.

Beskyttelse af disse rettigheder

84. I fortsættelse af hvad der allerede er muligt inden for Fællesskabet, er det nødvendigt at fastsætte en vid adgang til rekurs for enkeltpersoner mod enhver handling, der medfører en overtrædelse af de beskyttede grundrettigheder.

Domstolen vil nødvendigvis spille en central rolle i denne beskyttelse.

85. Desuden gør den uundgåelige udvikling i Unionens institutioners mængde af rent administrative akter det ønskeligt, at der oprettes mæglingsinstitutioner, som kan gribe ind for at løse konflikter mellem Unionens administrative myndigheder og borgerne.

x) Lovgivning skabt af domstolene.

III. DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONELLE STRUKTUR

Det institutionelle systems art

86. Det er nødvendigt at undersøge de institutionelle forudsætninger for den fælles politik, der er blevet behandlet i de foregående kapitler.

Ethvert institutionelt system afspejler politiske realiteter: Det er derfor vanskeligt på nuværende tidspunkt at fremsætte endelige tanker i den henseende: De løsninger, som vil blive vedtaget, vil afhænge af udviklinger, hvis konsekvenser det er umuligt at anslå i dag, som f.eks. det direkte valg til Europa-Parlamentet. Kommissionen har i dette kapitel undersøgt en række problemer inden for det institutionelle område med henblik på at opstille retningslinjer for de fremtidige drøftelser.

Der kan tages to hypoteser i betragtning for så vidt angår Unionens institutionelle system:

a) En institutionel enhedsstruktur, der omfatter samtlige de kompetenceområder, der tillægges Unionen. Ud fra denne hypotese vil hver funktion (regeringsmæssig, lovgivende, osv. ...) blive udøvet af det samme organ uanset handlingsområde.

b) Delvis eller helt adskilte organer med kompetence for så vidt angår de forskellige områder eller grupper af områder, der omfattes af Den europæiske Union. Ud fra denne hypotese vil sammenhængen i helheden blive sikret af et centralt organ eller af en koordinationsmekanisme.

87. Argumenterne til fordel for den første model er afgørende.

Erfaringen fra Fællesskabet viser de farer for konflikt og overlappning, der eksisterer mellem parallelle organisationer, såsom Fællesskabet og det politiske samarbejde, og de ulemper, der følger deraf.

For så vidt angår forbindelserne med tredjelande er en enhedsorganisation den eneste, der er i stand til med den nødvendige sammenhæng at behandle de forskellige aspekter i et internationalt samarbejde. Desuden vil den i højere grad skabe bevidsthed om Unionens egen politiske personlighed på internationalt plan.

For så vidt angår den interne udvikling vil effektiviteten af Unionens aktioner i stort omfang afhænge af mulighederne for til stadighed at have et samlet overblik over samfundets problemer og for at vælge de interventionsmidler, der er bedst tilpasset omstændighederne, hvilket vanskeligt vil kunne gennemføres inden for en alt for differentieret struktur.

Såfremt den anden hypotese blev antaget, ville kravet om koordination være så stærkt, at koordinationsorganet eller -mekanismen uundgåeligt ville blive det politisk centrale element i hele Unionens struktur.

Denne tilbøjelighed til at foretrække en enhedsstruktur kan også finde støtte i udviklingen af Fællesskabernes system. Efter oprettelsen af Det europæiske økonomiske Fællesskab blev nødvendigheden af en fusion af de eksisterende tre Fællesskabers institutioner meget hurtigt erkendt, selv om gennemførelsen af denne fusion blev forsinket af visse politiske vanskeligheder.

Det skal endnu engang bemærkes, at valget af en enhedsstruktur ikke betyder, at Unionens institutioner på alle deres kompetenceområder handler i henhold til de samme retsregler.

Det institutionelle systems opgaver

88. Der er i de foregående kapitler gjort forsøg på at definere, hvad der skulle være Den europæiske Unions kompetenceområder samt omfanget af dens beføjelser. Det bør nu undersøges, hvorledes denne definition af kompetenceområderne og beføjelserne vil give sig udtryk i de opgaver, som vil blive overdraget Unionens institutioner. Nedenstående opregning angiver i detaljer de forskellige funktioner eller aktioner, der påhviler dem:

a) Normative akter, om fastsættelse og organisering af udøvelsen af visse af Unionens beføjelser (for så vidt området ikke er defineret i den grundlæggende Unionstraktat).

b) Normative akter, som kan skabe rettigheder eller pligter for enkeltpersoner

For eksempel lovgivning på det sociale område, vedrørende miljøbeskyttelse, transport; lovgivning vedrørende beskyttelsen af enkeltpersoners rettigheder, osv. ...

c) Normative akter, som kun er rettet til medlemsstaterne

For eksempel direktiver om harmonisering af de nationale lovgivninger; ramme- love, der har til formål at afgrænse visse områder af national politik (for eksempel afgrænsning af lånepolitikken).

d) Beslutninger vedrørende Unionens økonomi

For eksempel godkendelse af budgettet; beslutninger, som gør det muligt at overføre en del af de nationale skatter til Unionen (for eksempel mervaredeafgiften); beslutninger vedrørende indførelse af Unionens egne skatter; beslutninger vedrørende Unionens udlån.

e) Bemyndigelse til at ratificere visse traktater

f) Udøvelse af initiativretten på lovgivningsområdet

g) Beslutninger af udøvende karakter vedrørende anvendelsen af Unionens egne instrumenter

For eksempel direktiver til den centrale valutamyndighed; beslutninger om udgifter inden for budgettets rammer; gennemførelsesbeslutninger inden for rammerne af Unionens økonomiske lovgivning.

h) Ikke-lovgivningsmæssige beslutninger vedrørende kontrol eller afgrænsning af national politik

For eksempel opgaven som "traktatens vogter", bemyndigelser til regeringerne til at træffe beskyttelsesforanstaltninger; kontrol med støtte.

i) Udøvelse af Unionens egen kompetence på det udenrigspolitiske område

Fastsættelse af Unionens stilling eller medlemsstaternes fælles stilling; forhandling og ratificering af traktater; deltagelse i internationale organisationer og konferencer; diplomatiske forbindelser.

j) Organisering af samarbejdet mellem medlemsstater for så vidt angår områder, der ikke henhører under en fælles politik, men henhører under Unionens kompetence

k) Domstolsafgørelser

l) Beslutninger vedrørende anvendelsen af Unionens "potentielle" kompetence

m) Beslutninger vedrørende tiltrædelse af nye medlemmer

n) Beslutninger om ændring af grundtraktaten

89. Opregningen af disse opgaver af forskellig art viser nødvendigheden af inden for Unionens institutionelle system at fastsætte grundfunktionerne for en statslig politisk organisation, dvs.: en lovgivende funktion, en regeringsmæssige funktion, en domstolsfunktion samt procedurer for forfatningsændring. Desuden skal Unionens struktur gøre det muligt at oprette og iværksætte et samarbejde mellem medlemsstater.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at denne liste over opgaver, der skal udføres af institutionerne, imidlertid ikke kan gøre krav på at anvise præcise kriterier for en detaljeret magtfordeling mellem de forskellige organer. Selv om magtfordelingsprincippet er en fælles værdimåler for alle medlemsstaterne og dermed også for Den europæiske Union, udviser den konkrete anvendelse af dette princip dybtgående afvigelser i de forskellige konstitutionelle erfaringer. Dette er således tilfældet især for så vidt angår adskillelsen mellem den lovgivende og den udøvende funktion.

Derfor har Kommissionen i dette dokument ikke som målsætning at udarbejde et skema for en forfatning, men udelukkende at angive de væsentlige kendetegn, som et forfatningsmæssigt system for Unionen kan have.

Det tilkommer medlemmerne af Unionens konstituerende forsamling - og det vil være en af deres vanskeligste opgaver - præcist at definere kriterier for magtfordelingen i Unionen, under hensyntagen til de forskellige medlemsstaters erfaring og til Den europæiske Unions særlige kendetegn.

90. Den europæiske Unions institutionelle problemer udviser visse betydelige forskelle i forhold til EØF-traktaten eller i det mindste i forhold til fællesmarkedets oprettelsesperiode. Hovedopgaven i denne periode var gennemførelsen af særlige målsætninger, der blev defineret som "passiv integration", dvs. fjernelse af hindringer for produktionsfaktorernes frie bevægelighed. Et stort antal af traktatens bestemmelser tog udelukkende sigte herpå.

Dannelsen af Den europæiske Union vil derimod finde sted på et tidspunkt, hvor det især drejer sig om at iværksætte fælles politik og fælles aktioner, dvs. det, der er blevet defineret som "den aktive integration".

91. Det institutionelle system i EØF-traktaten er i væsentlig grad baseret på forholdet mellem Kommissionens ret til at tage initiativer og Rådets beslutningsbeføjelse. Det er desuden pålagt Kommissionen at kontrollere overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne samt at gennemføre visse opgaver. For øvrigt har Parlamentet indtil nu haft en overvejende rådgivende rolle.

Rådet på sin side har med en vis dobbelttydighed både lovgivende og udøvende ansvar, medens andre regeringsmæssige funktioner også påhviler Kommissionen. Der er således i Fællesskabets system ikke adskillelse mellem den lovgivende og den udøvende funktion.

92. Den europæiske Union vil ikke medføre, at nødvendigheden af den for Fællesskabet karakteristiske institutionaliserede dialog mellem instanser, der er ansvarlige for fællesinteresser, og instanser, som repræsenterer de nationale interesser, falder bort.

Såfremt der tillægges Unionens institutioner egne beføjelser, som er mere omfattende end Fællesskabernes (en af flere konsekvenser af iværksættelsen af en økonomisk og monetær union), forudsætter det desuden, at de beslutningstagende institutioner skal have et maksimum af demokratisk legitimitet, hvilket bl.a. ville medføre, at der indrømmes det direkte valgte Europa-Parlament større ansvar.

Samtidig bør Den europæiske Unions lovgivende og udøvende funktioner defineres mere rationelt, hvilket ligeledes vil svare til Unionens mere politiske karakter og styrke effektiviteten af institutionernes aktion. De nuværende institutioners manglende effektivitet er især en følge af Rådets dobbelte rolle.

93. Disse betragtninger giver anledning til at undersøge det virkelige omfang af den passage i Pariser-erklæringen, i henhold til hvilken oprettelsen af Den europæiske Union bør finde sted "under fuldstændig hensyntagen til de allierede indgåede traktater". Det synes ikke hensigtsmæssigt at fortolke denne betingelse på en sådan måde, at oprettelsen af Den europæiske Union ikke burde omfatte nogen form for institutionel ændring. Tværtimod giver den politiske debat på topmødet i Paris samt henvisningen i samme erklæring til nødvendigheden af en ændring i medlemsstaternes forbindelser snarere grund til at antage, at oprettelsen af Den europæiske Union bør ledsages af ændringer på det institutionelle område.

Kommissionen på sin side fortolker bemærkningen om "fuldstændig hensyntagen til traktaterne" som et ønske om, at Den europæiske Union ikke medfører et tilbageskridt i forhold til det nuværende institutionelle system, men derimod en styrkelse. Man kan således udlede heraf, at Unionens institutionelle system bør skabes på grundlag af de eksisterende institutioner.

Skabelsen af det institutionelle system

94. Der er to mulige metoder:

- dannelsen af Den europæiske Union vil ikke umiddelbart medføre en betydelig institutionel reform, men det institutionelle system vil blive ændret etapevis parallelt med den gradvise udvidelse af Unionens kompetence.
- Allerede ved Unionens begyndelse vil der blive foretaget en institutionel reform, der er tilstrækkelig omfattende til at gøre det muligt for de nye institutioner at danne en "grundstruktur" for den gradvise anvendelse eller forøgelse af Unionens kompetence og for at styre Unionens udvikling i en ret lang periode.

En etapevis udvikling er en proces, der kan tænkes mulig inden for veludviklede sektorer (således som det var tilfældet for så vidt angår toldafviklingen). Derimod forekommer en sådan udvikling vanskeligt gennemførlig på et så kompliceret forhold som en institutionel struktur.

For at Unionens institutionelle system kan fungere en struktur, inden for hvilken de politiske kræfter vil udvikle en virkelig europæisk dialog, skal den have en vis stabilitet og ikke være udsat for hyppige ændringer.

Den anden metode, som kan kaldes metoden med det kvalitative spring, frembyder den forbindelse sikre fordele. Det var i øvrigt den metode, som blev valgt af Rom- og Paris-traktaternes ophavsmand, der fastsatte oprettelse af nye institutioner allerede ved traktaternes ikrafttræden.

Oprettelsen af en komplet institutionel struktur allerede ved Unionens begyndelse betyder i øvrigt ikke, at denne struktur skal være definitiv. Det drejer sig om at skabe de politiske organer, som er nødvendige for at gøre det muligt for Unionen gennem et tidsrum, som nødvendigvis vil være ret langt, gradvis at udøve sin funktion inden for sine samlede kompetenceområder. Denne tidsperiode vil desuden føre til en udvikling i de reelle politiske forhold mellem de forskellige organer, og disse forhold vil være afgrænset ved balancen mellem de politiske kræfter. Efter en første overgangsperiode og under hensyntagen til den politiske udvikling vil der intet være til hinder for, at der finder en endog dybtgående revision sted af Unionens institutioner.

Den institutionelle struktur

95. Den institutionelle debat inden for Fællesskabet omfatter to væsentlige problemer. Dels valget af et Europa-Parlament ved almindeligt valg og tildeling af lovgivende beføjelser til dette Parlament. Dels organiseringen af den udøvende funktion.

Det er formålsløst at oprette Den europæiske Union, såfremt den ikke medfører dannelsen af et europæisk regeringsorgan, der ifølge Kommissionen bør være et udøvende organ med politisk myndighed, bevægelsesfrihed og beføjelser i et omfang svarende til de beføjelser, der normalt tilkommer en regering, men naturligvis inden for de sektorer, for hvilke Unionen råder over egne beføjelser. Dette organ handler under kontrol af et Parlament, over for hvilket det er ansvarligt.

96. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at det på dette stade er hensigtsmæssigt at koncentrere sig om de problemer, der opstår ved oprettelsen af den udøvende og den lovgivende magt og af disse myndigheders gensidige forhold. Der vil også blive fremsat nogle betragtninger om Unionens kommende magt.

Kommissionen er klar over, at der opstår andre væsentlige problemer. På nuværende tidspunkt bliver især kravet om større deltagelse fra arbejdsmarkedets parters side i de økonomiske og sociale beslutninger fremsat med voksende styrke; dette krav anerkendes allerede i det nuværende Rådsråd. Det bør undersøges, hvorledes dette problem skal løses i Unionen, og især om det bør omhandles i den grundlæggende unionstraktat, om dette krav kan tilfredsstilles gennem en lovgivningsmæssig eller inden for rammerne af institutionernes daglige funktion eller også gennem organer af typen Beskæftigelsesudvalget. Kommissionen finder det imidlertid ikke hensigtsmæssigt på nuværende stade at formulere præcise tanker, især ikke før arbejdsmarkedets parter selv har udtalt sig. Kommissionen vil med stor interesse særlig sætte sig ind i de forslag, som Det økonomiske og sociale Udvalg formentlig vil fremkomme med i sin udtalelse til premierminister TINDEMANS.

97. For så vidt angår oprettelsen af den lovgivende og udøvende myndighed kan de forskellige tænkelige former i den forbindelse beskrives i forhold til tre hovedmodeller.

første model

98. Unionens regeringsorgan sammensættes af ministre fra de nationale regeringer, som skal hellige sig de europæiske opgaver. Den europæiske regering vil således medføre en forvandling af det nuværende Råd, hvis funktioner ikke længere skal omfatte lovgivning, og som naturligvis skal udøve sine aktiviteter permanent.

Kommissionens ansvar på det udøvende og administrative område samt den tilsvarende administration overføres til den europæiske regering. Oprettelsen af en sådan regering vil medføre den nuværende Kommissions opløsning som uafhængig politisk institution (uden af den grund at udelukke, at der findes et autonomt organ, der overvejer og stiller forslag).

99. Den lovgivende myndighed udøves af et Parlament, som sandsynligvis bør bestå af to kamre ("Folkekammeret" og "Statskammeret"). Folkekammeret bør vælges ved direkte almindeligt valg.

100. I denne model vil hvert medlem af den europæiske regering have sin legitimitet direkte fra de nationale regeringer. Der vil således ikke opstå et problem med hensyn til ansvarsforholdet mellem den udøvende og den lovgivende magt, fordi hver af institutionerne vil have et fuldstændigt uafhængigt legitimitetsgrundlag.

Anden model

101. Regeringsorganet er et kollegialt organ bestående af personer, der er uafhængige af de nationale regeringer.

En europæisk regering af denne art vil naturligvis overtage samtlige Rådets udøvende funktioner samt den nuværende Kommissions udøvende, forvaltende og initiativmæssige funktioner, og Kommissionen vil derfor forsvinde.

102. For så vidt angår den lovgivende magt forekommer et tokammersystem i dette tilfælde at være uomgængelig nødvendigt (Folkekammeret og Statskammeret). Statskammeret bør udgå af de nationale regeringer.

103. Hvad angår forholdet mellem den udøvende og den lovgivende magt bør det i første række overvejes, hvorledes den udøvende magt skal udpeges. Det er nødvendigt i den forbindelse at sikre dette organs legitimitet, magt og ensartethed.

De forskellige mulige løsninger kan beskrives i forhold til tre systemer.

I et første system overdrages hovedansvaret for valg af regeringen (eller regeringschefen) til det ved almindelig valgret valgte kammer.

I det andet system derimod overdrages dette ansvar til Statskammeret uagtet den europæiske regering bør være ansvarlig over for det valgte kammer og således kan få et mistillidsvotum fra dette kammer.

I et tredje system forudsættes der samlet deltagelse fra de to kamres side ved regeringens dannelse. Man kan for eksempel forestille sig, at Statskammeret udpeger chefen for den europæiske regering, men at denne udpegelse skal bekræftes af det valgte kammer (hvilket medfører, at Statskammeret må tage hensyn til den valgte forsamlings politiske sammensætning). Regeringschefen sammensætter derefter sin regering, som er ansvarlig over for det valgte kammer (ret til mistillidsvotum).

Det første system svarer i ret høj grad til den konstitutionelle praksis i flere medlemsstater. Man kan imidlertid drøfte om det er muligt på den europæiske opbygnings nuværende stade, at udelukke enhver indflydelse fra repræsentanterne for medlemsstaterne ved regeringens dannelse.

Det andet system, som giver de nationale regeringer et betydeligt ansvar ved regeringens dannelse, medfører fare for igen at fremkalde den situation med hensyn til utilstrækkelig legitimitet, som ofte bebrejdes de nuværende institutioner. Desuden ville Folkekammerets anerkendte ret til at stille mistillidsvotum miste megen af sin betydning, såfremt dette kammer ikke kunne medvirke ved regeringens dannelse.

Hvad angår det tredje system tager det sigte på at skabe ligevægt mellem de to kamres rolle, det vil i sidste ende sige, på den ene side de valgte repræsentanter og på den anden side medlemsstaterne.

Disse forskellige systemer bør for øvrigt også vurderes i forhold til andre faktorer, såsom varigheden af regeringsmandatet, foreneligheden mellem medlemskab af regeringen og medlemskab af Europa-Parlamentet, muligheden for en opløsning af Parlamentet som følge af vedtagelse af et mistillidsvotum til regeringen, osv....

17. De hensigt til udøvelsen af lovgivningsmagten for de to kamres respektive rolle fastlægges.

Indførelsen af et to-kammersystem betyder ikke nødvendigvis, at de to kamre i alle områder skal have samme funktion og samme beføjelser. Selv om det i en række områder tilsyneladende er ønskeligt at have et system med fælles beslutningsproces, vil der være områder (f.eks.: budgetmæssige beføjelser, udenrigspolitik osv.), hvor effektivitetskrav eller andre politiske krav kan føre til en differentiering af de to kamres rolle.

Dette resultat kunne nås ved forskellige midler, f.eks. ved at forbedre visse områder for et af kamrene eller ved at give det det sidste ord, eller ved at fastsætte regler for ret til at foretage ændringer og for den autoritet, der kræves til at træffe beslutninger.

Det forekommer ikke hensigtsmæssigt her at undersøge de mulige løsninger, eller de områder, som vil falde ind under de forskellige procedurer. Det er en opgave, som tilfalder dem, der skal udførte Unionens opbygning, og Europa-Parlamentets beretning vil naturligvis få stor betydning i denne forbindelse.

Tredje model

105. Unionens uøvede og lovgivende organer skal have samme struktur som i anden model. Der skal dog tilføjes et yderligere organ - "Ministerkomiteen" - hvor regeringsrepræsentanterne skal sidde, og som især skulle have til opgave at gribe ind i proceduren for vedtagelse af visse af Europaregeringens beslutninger.

106. Oprettelsen af dette organ, som allerede var omtalt i traktatudkastet om oprettelse af et europæisk politisk Fællesskab¹⁾, vil være berettiget ud fra den betragtning, at Europaregeringen kun gradvis vil kunne udvikle det reelle indhold af sin legitimitet, dvs. en effektiv politisk kontakt med de politiske kræfter og den offentlige mening. Endvidere vil det i den indledende fase for udviklingen af Unionens beføjelser være nødvendigt til at handle på områder, hvor medlemsstaterne bibeholder væsentlige beføjelser og væsentligt ansvar.

1) Vedtaget af Ad-hoc Forsamlingen i marts 1953.

107. Dette organs indgriben må dog ikke være af en sådan art, at det ophæver det fremskridt, der er gjort ved skabelsen af en Europaregering, som er en politisk institution med egne beføjelser og egen legitimitet.

Man kan i denne forbindelse tænke sig, at den obligatoriske indgriben fra Ministerkomiteen begrænses til særlige problemer, og at denne indgriben eventuelt vil være et overgangsfænomen. Europaregeringen vil altid have mulighed for på eget initiativ at indhente udtalelse fra Ministerkomiteen.

108. De nærmere regler for indgriben fra Ministerkomiteen vil kunne variere alt efter områderne. Man kan på grundlag af erfaringerne fra Fællesskaberne tænke sig flere systemer. Man kan således overveje former som f.eks. EKSF-traktatens almindelige udtalelse eller samstemmende udtalelse eller proceduren i forvaltningskomiteer og de øvrige tilsvarende komiteer eller udvalg, som er udviklet i EØF.

109. Det er et spørgsmål, om det i denne model ikke kunne overdrages til Statskammeret at deltage i udformningen af regeringsbeslutninger for ikke at gøre den institutionelle struktur for tung. Denne løsning, som formentlig er enklere og mere effektiv, vil imidlertid have den ulempe, at Statskammeret både ville få lovgivnings- og regeringsfunktioner.

✖

✖

✖

110. Vedtagelsen af den første model vil medføre flere ulemper og vil ikke markere et virkeligt fremskridt i forhold til den øjeblikkelige situation. Unionens regering vil faktisk i hovedsagen blive et organ med deltagelse af de forskellige regeringer. Når man betænkter, at det er i det selv samme organ, samarbejdet mellem medlemsstaterne skal organiseres inden for Unionens rammer, må man heraf slutte, at denne Europaregering meget vanskeligt vil kunne udvikle de karakteristiske træk for en institution, der skal kunne finde frem til en fælles politisk vilje med den kontinuitet og effektivitet, der er nødvendig for en virkelig regeringsindsats. Derfor synes denne første model snarere tilpasset en union, der i første række er baseret på samarbejde og tilnærmelse af de forskellige landes politik, end en union, der som en udvikling og styrkelse af de eksisterende Fællesskaber, fortrinsvis skal bygge på iværksættelsen af fælles politik og udnyttelsen af egne beføjelser.

111. Anden og tredje model svarer altså tilsyneladende bedre til Unionens grundlæggende karakteristika, således som de synes at følge af de politiske ønsker, der indtil nu er kommet til udtryk fra institutionerne, og sådan som de er fremlagt i kapitel II.

Den anden model har den fordel, at der her er en klarere fordeling af beføjelserne. Den indebærer ganske vist et meget ambitiøst kvalitativt spring med hensyn til overførslen af medlemsstaternes beføjelser til Unionens institutioner. Den vil for øvrigt kræve, at man i institutionens struktur finder en passende plads til tilrettelæggelsen af samarbejdet mellem medlemsstaterne inden for Unionens rammer.

Den tredje model vil kræve et mindre ambitiøst kvalitativt spring og vil give en mere tilfredsstillende løsning på problemet med at tilrettelægge samarbejdet. Den medfører derimod en tungere institutionel struktur. Den indebærer desuden den risiko, at Ministerkomiteens indgriben rent faktisk vil føre til, at regeringsfunktionens effektivitet bringes i fare.

Valget mellem anden og tredje model er i væsentlig grad af politisk art.

Kommissionen mener, at den anden model har de karakteristika, der passer bedst til en fuldt udbygget Europæisk Union. Den mener dog, at den tredje kan anbefales for en begrænset overgangsperiode.

112. Der må derimod ses bort fra muligheden for andre blandede former med hensyn til sammensætningen af Europaregeringen, som f.eks. at en del af dens medlemmer repræsenterer de nationale regeringer, medens andre vælges på uafhængigt grundlag. En sådan løsning vil føre til et hybridt organ, som vil være underlagt permanente interne spændinger på grund af dets medlemmers forskellige legitimitet, og som altså ville løbe risiko for en permanent politisk fastlåsning.

113. Nedenfor omtales en række problemer vedrørende Unionens institutionelle struktur.

Lovgivningsinitiativet

114. Regeringsorganet bør selvfølgelig have lovgivningsinitiativ. For øvrigt opstår det problem, om og på hvilke områder, denne initiativret skal tillægges de parlamentariske organer og, i påkommende tilfælde, staterne.

115. Med hensyn til Parlamentet vil det være rimeligt at indrømme medlemmerne af Folkekammeret en initiativret med de begrænsninger, som er nødvendige hvad angår nye udgifter.

Såfremt Parlamentet skal omfatte et Statskammer udgået af de nationale regeringer, er det et spørgsmål, om en sådan ret skal tillægges en medlemsstats delegation. Erfaringen fra Fællesskaberne, som ikke kender til en sådan type initiativ, bør fore til at der tages forbehold over for en sådan mulighed.

116. Indtil Europa-Parlamentet eventuelt tager stilling til problemet, har Kommissionen foretrukket ikke at indtage nogen endelig holdning hertil.

Revisionsretten

117. Endelig bør Den europæiske Revisionsret, som for øjeblikket er hjemlet ved en traktatændring, selvfølgelig opretholdes og fungere i forbindelse med Unionens institutioner, navnlig for at gøre det muligt for de to kamre at udøve en demokratisk kontrol med Unionens regnskab.

Tilrettelæggelse af medlemsstaternes samarbejde inden for Unionens rammer

118. Tilrettelæggelsen af samarbejdet må fastlægges forskelligt efter de mulige modeller.

119. I den første model kan strukturen af det påtænkte regeringsorgan give grund til at tro, at det skaber en passende ramme for samarbejde. Denne løsning vil dog indebære den ulempe at den nationale karakter af medlemmerne af regeringsorganet understreges, medens den organisation, der tænkes på i første model, fortrinsvis lægger vægten på de europæiske sider af deres funktion.

120. I den anden model vil den mest enkle løsning være, at regeringsorganet i hvert enkelt tilfælde indkalder passende møder af repræsentanter fra medlemsstaterne (ministre eller højtstående embedsmænd) for dér at tilrettelægge det ønskede samarbejde. Det bør bemærkes, at Statskammeret faktisk - selv om det er udgået fra regeringerne - ikke vil være en passende ramme på grund af dets lovgivningskompetence, og fordi det på grund af sin faste sammensætning ikke nødvendigvis vil være i stand til at behandle emner, der tages op som samarbejdsopgaver.

121. Den "Ministerkomité", som fastsættes i den tredje model, synes at skabe en ideel ramme for samarbejdet.

"Det europæiske Råd"

122. Regeringschefernes stigende indgriben i de europæiske beslutninger er blevet påkrævet på grund af de svage nuværende strukturer, og fordi det er nødvendigt på højeste niveau at nå frem til politiske aftaler om de store mål, som ofte går ud over, hvad der udtrykkeligt er fastsat i traktaterne.

Indførelsen af nye institutioner og fastlæggelsen af nye mål bør føre til, at Unionen får nye dynamiske strukturer.

Regeringschefernes rolle vil dog være endnu mere afgørende under Fællesskabets udvikling mod Den europæiske Union. Når først nye institutioner er indført, bør regeringschefernes møder begrænses til behandling af de mest komplicerede politiske problemer, som til stadighed måtte opstå.

De forfatningsmæssige procedurer

123. I den retsstiftende akt skal selvfølgelig fastsættes særlige forfatningsmæssige procedurer for ændringen af akten og for nye medlemmers tiltræden. Disse procedurer bør fastslå, at alle Unionens institutioner og også medlemsstaterne skal deltage, ifølge deres respektive forfatningsmæssige procedurer.

Retspleje samt prøvelse af lovlighed og forfatningsmæssighed

124. Kommissionen har med meget stor interesse studeret de betragtninger, som Domstolen fremsatte i sin udtalelse af 15. juli 1974. I sine forslag minder Domstolen om, at Fællesskabet udgør en "retsstat" og anfører, at det er nødvendigt, at enhver udbygning respekterer en sådan betingelse; en ægte retsorden indebærer "forpligtende regler, som kan anvendes ensartet, og som beskytter den enkeltes rettigheder" (pkt. I). I samme forbindelse angiver Domstolen som første judicielle krav princippet om domsmagtens enhed (pkt. III A):

"På grund af nødvendigheden af at sikre en ensartet anvendelse af retten i alle medlemsstaterne er det fundamentalt, at det judicielle system hviler på en øverste regulerende retsinstans".

Kommissionen deler denne Domstolens opfattelse.

Retsplejen

125. Bortset fra de beføjelser, der er tillagt Domstolen, henhører tvister vedrørende anvendelse af fællesskabsretten i Fællesskabet i dets nuværende udstrækning stadig under de nationale retters kompetence. Præjudicielle spørgsmål om fortolkning eller gyldighed af Fællesskabets retsakter kan eller skal, efter omstændighederne, afgøres af Domstolen (artikel 177 EØF), men afgørelsen vedrørende sagens realitet træffes til syvende og sidst af den nationale dommer. Dette system har haft den fordel, at det har sparet opbygningen af en omfattende fællesskabsretspleje og har fremmet et frugtbart samarbejde mellem Domstolen og de nationale dommere, et samarbejde, som lidt efter lidt bevirker at disse gør sig den europæiske dimension bevidst.

Domstolen deler denne positive vurdering af det nuværende system med "judicielt samarbejde", som den ønsker bibeholdt; den foreslår for øvrigt, at dette system styrkes, ved at det gøres obligatorisk (for alle retter og ikke alene retter, hvis afgørelser er inappellable som i den nuværende artikel 177) at indbringe sagerne for Domstolen, så snart spørgsmålet vedrører gyldigheden af Unionens retsakter (III C).

Dette system har ganske vist en mangel: risikoen for uligevægt med hensyn til de nationale retters anvendelse af ordningen med præjudiciel henvisning til Domstolen; man har faktisk konstateret, at de forskellige domstole i nogle lande oftere gør brug af denne procedure end domstolene i andre lande.

Man kan søge at afhjælpe denne mangel på to måder:

- enten ved at fastsætte en passende sanktion (obligatorisk ikke-overholdelses-procedure eller søgsmål ved Domstolen fra de interesserede parter) mod enhver dom afsagt af nationale domstole, som ved tilsidesættelse af en ufravigelig regel måtte have undladt at indbringe sagen for Domstolen; det er den løsning, Domstolen går ind for (pkt. 1 C 3);
- eller snarere ved at give de interesserede parter appelret til Domstolen mod domme afsagt af nationale domstole som, uden at have indbragt sagen for Domstolen (hvad enten de var forpligtede dertil eller ej), har afgjort et spørgsmål vedrørende Unionsretten.

Den første løsning er mere rigoristisk, fordi den straffer enhver overtrædelse af "177"-proceduren, men er begrænset til de tilfælde, hvor henvisning fra den nationale ret er obligatorisk. Den anden har derimod den fordel, at den giver Domstolen det sidste ord i alle tilfælde, uden at Domstolen skal fastslå, at der er begået en fejl af den nationale dommer.

126. Domstolsfunktionen inden for Unionen i forhold til de nuværende fællesskaber fortjener særlige overvejelser på grund af den generelle indflydelse, som den af Unionen udøvede myndighed har. Det bør faktisk overvejes, om i det mindste ikke en del af den ret, som har sit udspring i Unionens institutioner, helt og holdent burde overdrages til et domstolssystem, som er Unionens eget. Det er for øvrigt ikke nødvendigt en gang for alle i et sådant tilfælde at bestemme, hvilken unionslovgivning der således skulle fratages de nationale dommers domsmyndighed. Ved oprettelsen af Unionen kunne det fastslås, at Unionens lovgivende magt selv afgjorde dette spørgsmål ved udarbejdelsen af fællesskabslovene.

Domstolens udtalelse indeholder ikke forslag af denne art. Det må imidlertid understreges, at Domstolen ikke går imod det af den selv definerede krav om domsmagtens enhed. En og samme domstol for Unionen vil faktisk kunne sikre en ensartet retspraksis både på de områder, der overlades de nationale domstole, og på dem, der udelukkende henlægges til en særlig unionsdomstol.

Prøvelse af lovlighed og forfatningsmæssighed

127. I de nuværende Fællesskaber har Domstolen allerede bl.a. beføjelser, der kan sammenlignes med en forvaltningsdomstols og en forfatningsdomstols. Efter direkte klage fra Fællesskabets institutioner, medlemsstaterne og inden for visse grænser private har Domstolen faktisk beføjelser til at annullere både de administrative og normative fællesskabsretsakter, såfremt de ikke er i overensstemmelse med traktaterne (artikel 173-175 EØF); den har endvidere beføjelse til at fastslå, at medlemsstaterne ikke har overholdt de forpligtelser, der følger af traktaterne, idet Domstolens dom forpligter medlemsstaterne til at rette sig efter dem (artikel 169-171). På begæring af den nationale dommer har den endelig en kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af fællesskabsretten, hvilket bl.a. gør det muligt for den nationale dommer at se bort fra ugyldige fællesskabsretsakter eller nationale retsakter, som er uforenelige med fællesskabsretten (artikel 177).

Dette system, som har stået sin prøve, skal befestes og udvides. Den "forfatningsmæssige" side af domstolsprøvelsen vil naturligvis komme endnu tydeligere frem med hensyn til Unionens normative retsakter fra det tidspunkt, hvor de udgår fra et valgt parlament. Domstolen deler dette synspunkt (I C 1).

128. Det nuværende system viser en klar uligevægt mellem på den ene side Domstolens vide adgang til at annullere Fællesskabets retsakter eller erklære dem ugyldige, og på den anden side dens mere begrænsede beføjelser inden for rammerne af artiklerne 169-171 og 177 med hensyn til statslige retsakter. Det forekommer naturligt at genoprette balancen ved at give Domstolen kompetence til at erklære de af medlemsstaternes retsakter, som strider mod Unionsretten, for ugyldige efter direkte klage fra Unionens institutioner eller de øvrige medlemsstater eller efter forelæggelse af en sag til præjudiciel afgørelse fra de nationale dommere.

Ud fra samme ønske om at styrke dommen om ikke-overholdelse mod en stat foreslår Domstolen til gengæld (I A 3):

- at det i dommen fastslås, hvilke foranstaltninger den stat, der har gjort sig skyldig i ikke-opfyldelsen, skal træffe;
- at der indføres en systematisk kontrol med dens fuldbyrdelse;
- at "de fordre, den pågældende stat gør krav på, gøres afhængige af, at forpligtelsen opfyldes".

Det andet af disse forslag kan afgjort accepteres; de to andre giver, således som de er formuleret, anledning til nogle problemer og kræver nærmere belysning. Det må i hvert fald understreges, at det ovenfor fremsatte forslag ligeledes løser Domstolens problemer.

129. Det nuværende system er desuden mangelfuldt på grund af de begrænsninger, der pålægges privates søgsmålsret.

a) Man kan ganske vist godt forstå, at direkte søgsmål med henblik på annullering af fællesskabsretsakter af generel rækkevidde forbeholdes Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne, og at private principielt kun kan anfægte de individuelle beslutninger, som berører dem. Men i en europæisk Union bør der sondres mellem prøvelsen af forfatningsmæssigheden af de lovgivningsakter, der udgår af det valgte parlament, hvor denne begrænsning fortsat vil bestå, og den prøvelse af lovligheden af de retsfor skrifter, der udgår fra den udøvende magt, som - i overensstemmelse med Domstolens forslag (I C 3) - ligesom de individuelle afgørelser vil kunne gøres til genstand for søgsmål "fra private, der godtgør en direkte interesse deri, sådan som det er tilfældet i flere medlemsstaters retssystemer".

b) I det omfang private i den nationale lovgivning har ret til direkte at kræve annullering af nationale retsakter, som er i strid med fællesskabsretten, kan man også forestille sig, at det ikke er absolut nødvendigt at give dem denne ret ved Domstolen.

c) Hvad der er utilfredsstillende for private i deres forhold til Unionen, er at der ikke er nogen garanti for indgriben fra Domstolens side i spørgsmål om gyldighed ifølge unionsretten af kommunitære eller nationale retsakter, som påberåbes under tvistemål ved de nationale domstole. For øjeblikket indbringes sager kun for Domstolen ved den præjudicielle procedure, og det er udelukkende den nationale domstol, der afgør, hvorvidt det er nødvendigt eller hensigtsmæssigt at henvise spørgsmålet til Domstolen. Endvidere kan denne ikke anerkende krav fra private, som påberåber sig fællesskabsbestemmelser, der ikke "gælder umiddelbart".

I en model, hvor balancen mellem Unionen og dens medlemsstater nødvendigvis må være meget vanskelig, vil afgrænsningen af de respektive aktionsområder ikke kunne foretages uden uundgåelige famlende forsøg, og dette over et længere tidsrum. Under sådanne vilkår og for at fremskynde stabiliseringen bør private have en vid søgsmålsadgang for at anfægte forfatningsmæssigheden af Unionens og medlemsstaternes retsakter i forhold til unionstraktaten, ikke blot for de nationale ordinære eller administrative domstole, men også ved appel til Domstolen og uden at sondre mellem om de regler inden for unionsretten, som hævdes at være overtrådt, har direkte virkning eller ej.

Også Domstolen (I C 3) går ind for en styrkelse af privates søgsmålsret.

IV. EN FORNYET INDSATS FOR DEN EUROPÆISKE OPBYGNING MED
HENBLIK PÅ AT NÅ FREM TIL DEN EUROPÆISKE UNION

130. Omfanget af de bestræbelser, som skal udfoldes for at gennemføre Den europæiske Union fremtræder med større tydelighed, hvis man sammenligner de mål, man har sat sig, med de vanskeligheder, som Fællesskabet i øjeblikket er inde i.

På trods af de ubestridelige resultater, som opnåedes efter Fællesskabets første år, og som førte til dets udvidelse, og på trods af den stigende interesse, som et stort antal tredjelande har vist for at oprette et stadig snævrere samarbejde med Fællesskabet, synes den europæiske idé at have mistet meget af sin styrke og oprindelige inspirationskraft.

131. Der er blevet bebudet for mange ambitiøse programmer, som kun er blevet gennemført i beskedent omfang, eller som endog har været fiaskoer.

Ganske vist har man i visse tilfælde på trods af bestræbelserne måttet konstatere, at den eksisterende uenighed om grundlæggende spørgsmål ikke kunne overvindes; i andre tilfælde er de påtænkte programmer kommet i konflikt med de strukturelle forskelle mellem medlemslandene, som i visse tilfælde har bevirket en betydelig hindring for fremskridtet.

Ofte har årsagen til det dårlige resultat været, at regeringerne, selv om de var klar over nødvendigheden af en fælles aktion, ikke har villet give Fællesskabets institutioner de nødvendige aktionsmidler, og således blot er faldet tilbage til et indbyrdes samarbejde.

Da Fællesskabet var berøvet sin interne dynamik, kunne det ikke yde et effektivt bidrag til udviklingen af det europæiske samfund.

Selv om der i den offentlige mening fortsat i hovedsagen var sympati for ideen om europæisk enhed, opfattedes Fællesskabet her efterhånden ikke længere som et originalt politisk projekt, og der opstod en voksende skepsis over for dets arbejde.

Desuden tager mange fortsat forbehold med hensyn til de vilkår, under hvilke opbygningen af Fællesskabet har fundet sted.

132. Den europæiske Union kan ikke realiseres uden kraftige foranstaltninger for at overbevise den offentlige mening og de politiske og sociale kræfter om dens nødvendighed og fordele.

Det fælles projekt bør først og fremmest gøres troværdigt og aktuelt.

Dette indebærer en ny indsats med henblik på at vise, hvilke håndgribelige fordele den fælles politik kan have for medlemsstaterne som helhed, og hvilke institutionelle ændringer der er nødvendige for, at denne politik kan tilrettelægges og føres på en hensigtsmæssig måde.

133. Det drejer sig nu om at genoptage og uddybe denne bestræbelse ved hjælp af foranstaltninger, som uden at medføre en omvæltning af de nuværende strukturer vil kunne bidrage til at give dem ny kraft og bane vejen for Den europæiske Union.

Elementerne i en sådan udvikling kunne være:

- almindelig direkte valg til Europa-Parlamentet, hvilket, samtidig med at der sikres fællesskabsprojektet en bredere demokratisk legitimitet, også ville åbne vejen for andre fremskridt på det institutionelle område; ratificeringen af konventionen om valg, som allerede er godkendt af Europa-Parlamentet, valgkampagnen, som bør finde sted så tidligt som

muligt, samt selve det valgte Europa-Parlaments virksomhed vil bevirke, at der indledes og udvikles en debat, som er af politisk betydning i alle vore lande, mellem politiske, økonomiske og sociale kræfter, nationale regeringer og europæiske institutioner vedrørende Den europæiske Unions målsætninger og form.

- Nye foranstaltninger med hensyn til en fornyet indsats for den fælles politik er i øvrigt ligeledes et vigtigt element i den ønskede udvikling.

Valg til Europa-Parlamentet og de andre institutionelle foranstaltninger i forbindelse hermed

134. Denne målsætning er nedfældet i de eksisterende traktater. Dens gennemførelse i 1978 fik allerede principiel tilslutning fra de fleste medlemsstater på regeringschefernes konference i december sidste år. Europa-Parlamentet forelagde i januar 1975 et nyt udkast til konvention.

Kommissionen finder, at de stater, der fortsat tager forbehold, burde frafalde dem, og at arbejdet vedrørende konventionen burde påbegyndes snarest muligt, idet målet er at fremskynde valgdatoen så meget som muligt.

135. Indførelsen af denne nye selvstændige legitimitet i det institutionelle system ville få en endnu større betydning, såfremt den suppleredes med andre foranstaltninger, som styrkede Europa-Parlamentets rolle, hvilket ville gøre det muligt at øge de politiske kræfters og den offentlige menings interesse for det direkte valg.

136. Blandt de foranstaltninger, som kan tænkes, forekommer den udvidelse af samrådsproceduren, som Parlamentet, Rådet og Kommissionen er blevet enige om hvad angår retsakter af finansiell karakter, Kommissionen særlig lovende. Denne procedure kunne også anvendes på andre lovgivningsmæssige områder, idet man i denne forbindelse skulle bygge på forslagene for Vedelgruppen.

"Det europæiske Råd"

137. Indtil der indføres nye institutioner i forbindelse med gennemførelsen af Den europæiske Union, vil "Det europæiske Råd" inden for rammerne af de nuværende institutioner komme til at spille en større og større rolle, som i gang sætter og styrende organ, samt en besluttende rolle i meget vigtige spørgsmål. Det vil få til opgave ved sin politiske autoritet at være garant for den fælles vilje til at gennemføre målsætningerne for den fornyede indsats for den europæiske opbygning.

Den fornyede indsats med hensyn til den fælles politik

138. Kommissionen finder, at bestræbelsen på at styrke Fællesskabet først og fremmest bør rettes mod alle de bestående former for fælles politik ved gennemført anvendelse af traktaternes virkemidler. Den tillægger det f.eks. stor betydning, at der sker en fortsættelse af arbejdet med de ændringer, der bør foretages inden for den fælles landbrugspolitik med henblik på at tilpasse den bedre til den nye situation.

I sine forbindelser med tredjelande bør Fællesskabet ligeledes fuldt ud spille sin rolle i de internationale forhandlinger gennem en styrkelse af sin enhed og sin evne som initiativtager i forbindelse med problemer, som er af umiddelbar interesse for Fællesskabet, såsom økonomisk udvikling og stabilitet i Middelhavsområdet. Politikken over for udviklingslandene bør fortsættes og styrkes på baggrund af det fremskridt, der er sket i kraft af Lomé-konventionen.

Denne beretning er ikke en passende ramme for opstilling af et detaljeret program for den fornyede indsats med hensyn til den fælles politik. Kommissionen har derfor begrænset sig til i det følgende at skitsere en række initiativer, som ganske vist indgår i de i traktaterne fastlagte rammer, men som også ville betyde et betydeligt politisk fremskridt i retning af Den europæiske Union.

A. Det økonomiske og sociale område

139. Den opgave, som Fællesskabet står overfor, består i hurtigt at genoprette en fortrolig og stabil atmosfære på et tidspunkt, hvor størstedelen af de økonomiske ledere står rådville og usikre overfor fremtiden.

På kort sigt må den væsentligste opgave være at styrke og forbedre sammenhængen mellem de enkelte landes politik, idet det hovedsageligt er på dette plan, at der på Fællesskabets nuværende udviklingstrin skal findes løsninger.

140. De politiske foranstaltninger på kort sigt træffes ofte under indflydelse af den nuværende mangel på stabilitet mellem Fællesskabets valutaer. Der bør findes midler til at reducere den nuværende mangel på stabilitet mellem Fællesskabets valutaer. Der er derfor grund til at revidere Fællesskabets monetære system med henblik på at give alle medlemsstaternes valutaer mulighed for at deltage uden risiko. Denne revision skal omfatte såvel interventionsmidlerne som finansieringsmekanismerne. Finansiell bistand på kort og mellem-lang sigt samt lån fra Fællesskabet vil også komme til at spille en væsentlig rolle.

Det er endvidere afgørende, at den europæiske regningsenheds rolle udvides så meget som muligt såvel i forbindelse med Fællesskabets finansielle transaktioner som på de internationale kapitalmarkeder.

Øget monetær stabilitet kræver effektiv kontrol med likviditetsforøgelse og budgetpolitik. Med henblik herpå må EMCF's rolle udvides.

141. Den monetære uligevægt skyldes imidlertid mere dybtliggende økonomiske forskelle. Det er først når disse vil kunne udviskes, at det bliver muligt at skabe virkelig stabilitet i bytteforholdet inden for Fællesskabet. Det er nødvendigt at træffe nye og mere drastiske forholdsregler for at reducere disse forskelle, som under de nuværende omstændigheder ville kunne forværres, hvis der ikke føres en samordnet industripolitik. Dette indebærer, at Fællesskabet iværksætter budgetmæssige foranstaltninger med henblik på at formindske den strukturelle uligevægt. Dette skal ske såvel ved hjælp af de nuværende instrumenter, nemlig Socialfonden, Regionalfonden og EIB, som ved at tage nye instrumenter i brug.

142. Visse af disse instrumenter kan hjælpe Fællesskabet til at finde en ensartet løsning på de problemer, der opstår for det på energiområdet. På dette område består hovedproblemet i at fastsætte og fremme de investeringer i Fællesskabets energiressourcer, som er nødvendige, samt i nye foranstaltninger af industriel art til nedsætning af energiforbruget. De samlede investeringer på dette område er af en sådan størrelsesorden, at en fælles indsats ved finansieringen er afgørende. Det må ske både gennem de eksisterende kanaler (særlig EKSF og EIB) og ved hjælp af instrumenter, som endnu ikke er blevet taget i brug (f.eks. lån fra EURATOM). I visse tilfælde kan det blive nødvendigt, at Fællesskabet stiller generelle garantier til sikring af investeringernes rentabilitet. Sådanne foranstaltninger vil give Fællesskabet mulighed for at udvikle sit potentiel i en sektor, der er afgørende for økonomien og på denne måde forege mulighederne for at gennemføre de andre foranstaltninger, som er nødvendige for at nå videre på vejen mod Unionen.

143. På et andet specifikt område, nemlig hvad angår eksportkreditter, må der ønskes en hurtigere harmonisering af Fællesskabets praksis, og det kan også være på sin plads at indføre et særligt fællesskabsinstrument. De principielle og praktiske forskelle på dette område mellem medlemsstaterne hindrer enhver sammenhængende fælles politik og undergraver effektiviteten af den støtte, som kan ydes til Fællesskabets eksportører.

144. Afskaffelsen af den nuværende uligevægt er et tidkrævende arbejde, som nødvendiggør, at der udformes en strategi på mellemlang sigt, der kan give et mere ordnet billede af fremtiden.

For at definere denne strategi bør man undersøge takten og arten af den mulige og ønskelige vækst, samt fastsætte hvorledes den fundamentale uligevægt bedst kan fjernes.

Denne helhedspolitik, som også må omfatte foranstaltninger af sociale og strukturel art bør udformes inden for rammerne af et fællesskabsprogram for en politik på mellemlang sigt.

Det er også vigtigt at forbedre metoderne til analyse af de økonomiske og sociale strukturer på fællesskabsplan.

145. På grund af den indsats og de ofre, som iværksættelsen af dette program på mellemlang sigt kræver, er det nødvendigt at arbejdsmarkedets parter knyttes tættere til den socio-økonomiske beslutningsproces. Der findes i en sådan sammenhæng et reelt behov for at skabe en generel ramme med henblik på en fortsat dialog mellem regeringer, institutioner og arbejdsmarkedets parter. Uanset den rolle, som Det økonomiske og sociale Udvalg spiller, bør navnlig den indflydelse, som Beskæftigelsesudvalget har, styrkes.

B. Forbindelserne med tredjelande.

146. Fællesskabet står allerede på nuværende tidspunkt over for en række større problemer - især med hensyn til energi, råstoffer og mere generelt forholdet mellem de industrialiserede lande og udviklingslandene.

For at dække disse umiddelbare behov må Fællesskabet allerede nu styrke sin aktion på grundlag af dets nuværende beføjelser, idet der tages hensyn til Unionens målsætninger med hensyn til forbindelserne med tredjelande.

147. For det første må Fællesskabets beføjelser ikke fortolkes indskrænkende, således som der ofte er en tilbøjelighed til i dag. Fællesskabet må fuldt ud kunne udtrykke sig på visse områder, hvor dets rolle for øjeblikket bestrides.

Fællesskabet må også udstyres med nye aktionsmidler. For at kunne tage hensyn til de nye aspekter i de internationale forbindelser på det økonomiske område bør Fællesskabet som sådan f.eks. være i stand til at indgå økonomiske samarbejdsaftaler i de tilfælde, hvor dette ville være hensigtsmæssigt.

Sådanne aftaler, som den Kommission har foreslået at forhandle med Canada om, ville ikke udelukke de nationale aftaler, men ville snarere bidrage til at danne en ramme om disse aftaler inden for en sammenhængende politik.

Herved ville man kunne undgå, at der førtes en ikkekoordineret politik på det nationale plan, som ville modvirke de forskellige landes bestræbelser, hvilket også ville kunne få negative virkninger selv på det økonomiske samarbejde inden for Fællesskabet. Fællesskabets indgåelse af samarbejdsaftaler ville til gengæld være et supplerende ele-

ment, som ville kunne styrke den interne solidaritet og det interne økonomiske samarbejde. Man har f.eks. lov til at tro, at indgåelsen af sådanne aftaler med de råstofproducerende lande i visse tilfælde ville kunne lette en stabil forsyning af Europa til gensidig fordel.

143. Man må dernæst gå med til at yde en øget indsats for at fastlægge og støtte fælles synspunkter og tale med én stemme i de internationale forhandlinger. Dette er særlig vigtigt i de monetære og finansielle forhandlinger samt i de kommende internationale drøftelser angående alle de problemer, som vedrører forholdet til udviklingslandene, energispørgsmålet og råstofferne. Bællesskabet vil kun under disse omstændigheder være i stand til helt og fuldt at spille sin rolle ved tilvejebringelsen af en ligevægt mellem de industrialiserede lande og udviklingslandene.

149. Endelig bør det politiske samarbejde styrkes, for at De kan tage fælles initiativer på internationalt plan.

*

*

*

Overgangsstadierne for at realisere Den europæiske Union

150. Gennemførelsen af disse mål er ikke en overgangsfase eller en første etape i Den europæiske Union.

Imidlertid vil det være en af de væsentlige forudsætninger for den vigtige etape, som skabelsen af Den europæiske Union udgør, at man sætter sig disse mål. Gennemførelsen af Unionen vil indebære en fastlæggelse af nye mål, en omdannelse af det institutionelle system og en udtrykkelig tildeling af nye kompetenceområder og beføjelser til institutionerne.

151. Kommissionen minder om, at selv om den foretrækker, at omdannelserne i den institutionelle struktur og fastlæggelsen af kompetenceområderne allerede sker ved Unionens begyndelse, vil denne først udøve sine nye beføjelser og iværksætte den ny fælles politik gradvis på grundlag af en udviklingsproces, som vil strække sig over et ret langt tidsrum.

Alle disse omdannelser og disse nye forpligtelser bør under alle omstændigheder stadfæstes i den grundlæggende unionstraktat som har form af en ny traktat. Man bør i denne forbindelse overveje, efter hvilke procedurer denne traktat skal udarbejdes og godkendes med henblik på dens ratificering af medlemsstaterne i henhold til deres konstitutionelle procedurer.

152. Der kan tankes flere procedurer, men de kan føres tilbage til to væsentlige frerangsmåder, afhængig af hvilken instans der vil få overdraget den politisk set afgørende rolle. Kommissionen omtaler dem i det følgende, men forbeholder sig retten til at tage dem op til ny behandling alt efter udviklingen i debatten om Den europæiske Union.

153. Ifølge den første løsning ville den centrale rolle ved udarbejdelsen af den nye traktat blive tildelt en konference mellem repræsentanter for medlemsstaterne.

I dette perspektiv ville det være muligt at følge proceduren i traktatens artikel 236, som foreskriver et forslag fra Kommissionen, høring af Europa-Parlamentet og udarbejdelse af det endelige forslag på en konference mellem repræsentanter for staterne.

154. Ifølge den anden formel skulle denne centrale rolle tildeles de institutioner, der var repræsentative for Fællesskabet og vore lande.

Man kunne f.eks. forestille sig, at udarbejdelsen af den grundlæggende unions-traktat på grundlag af et mandat fra "Det europæiske Råd" indeholdende de generelle retningslinjer overdrages til det valgte Parlament. Den grundlæggende unionstraktat forelægges derefter regeringerne til ratifikation i de nationale parlamenter ifølge disses respektive konstitutionelle procedurer.

Regeringerne og Kommissionen ville naturligvis have mulighed for på eget initiativ eller på opfordring fra Parlamentet at bidrage til debatten i Parlamentet under udarbejdelsen af den grundlæggende unions-traktat.