

CONV 195/02

CONTRIB 68

FØLGESKRIVELSE

fra: sekretariatet
til: konventet

Vedr.: Bidrag fra Eduardo ZAPLANA HERNANDEZ-SORO, Jos CHABERT, Manfred DAMMEYER, Patrick DEWAEL, Claude DU GRANRUT, Claudio MARTINI, observatører for Regionsudvalget, medlemmer af konventet

Generalsekretæren for konventet har modtaget vedlagte bidrag fra Eduardo ZAPLANA HERNANDEZ-SORO, Jos CHABERT, Manfred DAMMEYER, Patrick DEWAEL, Claude DU GRANRUT, Claudio MARTINI, observatører for Regionsudvalget, medlemmer af konventet.

Den Europæiske Union



REGIONSUDVALGET

Bruxelles, den 8. juli 2002

**REGIONSUDVALGETS BIDRAG
TIL DET EUROPÆISKE KONVENT**

Regionsudvalget

vedtog enstemmigt dette bidrag på sin 45. plenarforsamling den 3.-4. juli 2002 (mødet den 4. juli).

1. Indledning

1.1 På Det Europæiske Råds møde i Laeken den 14.-15. december 2001 besluttede stats- og regeringscheferne efter gentagne anmodninger herom at indbyde Regionsudvalget til Det Europæiske Konvent om Europas fremtid.

1.2 Regionsudvalget har lige fra første færd – og vil også fremover – bestræbe sig på at deltage aktivt og konstruktivt i debatten på konventet. I bevidstheden om den vidtrækkende betydning af de overvejelser, der finder sted nu, og som skal munde ud i en ny udformning af EU, og i bevidstheden om sin rolle som kommunernes og regionernes talsmand på konventet har Regionsudvalget sat en bred intern debat i gang for at udforme klare og koncise forslag om de forskellige spørgsmål, der skal behandles.

1.3 I nærværende dokument fremlægges for alle medlemmer af konventet et sammendrag af Regionsudvalgets vigtigste mål for EU's fremtid set i relation til den aktuelle debat. Dette bidrag udelukker naturligvis ikke, at Regionsudvalget senere hen tager stilling til andre spørgsmål, som måtte dukke op, eller uddyber nedenstående kortfattede overvejelser.

2. Regionsudvalgets forventninger til EU's fremtid

2.1 Regionsudvalget ønsker, at reformen af Den Europæiske Union bidrager til at bringe EU-institutionerne tættere på borgerne og til større folkelig opbakning om det europæiske projekt¹. Regionsudvalget håber, at denne proces vil ende med at give borgerne i Europa garanti for, at et stærkt tilhørsforhold til EU er fuldt foreneligt med bevarelsen af den nationale identitet og de regionale og lokale forskelle. Det er denne dobbelthed, der sigtes til i præamblen til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som fastslår, at "Unionen bidrager til bevarelsen og udviklingen af disse fælles værdier under hensyn til de europæiske folks forskelligartede kulturer og traditioner samt til medlemsstaternes nationale identitet og organisering af deres offentlige myndigheder på nationalt, regionalt og lokalt plan".

2.2 Desuden understreger Regionsudvalget, at man ikke sikrer demokratisk legitimitet ved blot at ændre strukturer og procedurer. Det er også et spørgsmål om *politisk kultur* og *holdning*. Kun hvis borgerne føler et *ansvar* for den europæiske integrationsproces, vil EU få demokratisk legitimitet i deres øjne. EU bør være resultatet af en integration af *borgere*, ikke blot af *institutioner*.

¹ Jf. Regionsudvalgets "Midtvejsrapport om nærhed" (CdR 436/2000 fin) og Regionsudvalgets slutdeklaration "Nye beslutningsstrukturer i EU: Mere nærdemokrati og nærhed" (CdR 379/2000 fin).

2.3 Regionsudvalget bifalder derfor oprettelsen af konventet som en ny, mere demokratisk metode til at forberede traktatændringer. Regionsudvalget opfordrer regeringskonferencen i 2004 til at følge konventets forslag.

2.4 For at nå disse mål går Regionsudvalget ind for en tilgang af konstitutionel karakter, som bidrager til at styrke det værdifællesskab, der forener Europas borgere, og som har dannet grundlag for den europæiske integration i de seneste 50 år. Dette bør bl.a. ske ved at indarbejde EU's charter om grundlæggende rettigheder i EU's nye konstitutionelle ramme. Fremtidens EU-projekt skal kort sagt give unionsborgerskabet konsistens. Indarbejdelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder i den nye konstitutionelle tekst, så det får juridisk bindende kraft, vil være et væsentligt bidrag i den retning. Charteret vil bevirke, at statsborgerne i EU's medlemsstater kan identificere unionsborgerskabet med nye rettigheder og et nyt tilhørsforhold til Den Europæiske Union som fællesskab.

2.5 Desuden bør man styrke anvendelsen af subsidiaritetsprincippet, som er garant for EU-institutionernes demokratiske grundlag og for gennemførelsen af unionsborgerskabet. EU's nye konstitutionelle ramme bør også omfatte Europarådets europæiske charter om lokalt selvstyre for at sikre et Europa baseret på demokrati og decentralisering, og den bør også lade sig inspirere af principperne i Europarådets forslag til et europæisk charter om regionalt selvstyre.

2.6 Ligeledes er der brug for en forenkling af arbejdsgangen i EU. Derfor bør den igangværende reformproces munde ud i en klar fastlæggelse af Den Europæiske Unions juridiske status og en forenkling af EU-samarbejdet, som i dag foregår inden for tre forskellige søjler, dvs. en struktur, som er juridisk usammenhængende og som undergraver EU's handlekraft.

2.7 At bringe EU nærmere borgerne må nødvendigvis indebære øget deltagelse i beslutningsprocesserne på de forvaltningsniveauer, som er de nærmeste og lettest tilgængelige for borgerne, dvs. de lokale og regionale myndigheder. Regionsudvalget fastholder, at det har legitimitet og kapacitet til at kanalisere denne deltagelse, eftersom det er det eneste forum, hvor de regionale myndigheder i alle medlemsstaterne er repræsenteret.

2.8 Regionsudvalget understreger endnu en gang, at det er det eneste legitime institutionelle talerør for de lokale og regionale myndigheder i EU, og afviser ethvert forsøg på at erstatte Regionsudvalget med en anden struktur, som ikke repræsenterer alle lokale myndigheder. For at styrke sin kontakt med borgerne og sin evne til at reagere på udviklingen har Regionsudvalget også taget initiativ til samarbejde med de europæiske sammenslutninger af lokale og regionale myndigheder, hvis bidrag til den europæiske debat af Regionsudvalget vurderes meget positivt. Dette samarbejde ledsages af en direkte dialog mellem organisationerne og EU-institutionerne. Kommissionen udvikler for øjeblikket dialogens former i forbindelse med sin reform af styreformer.

2.9 Regionsudvalget er dog klar over, at det ikke kan blive en virkeligt effektiv kanal for de lokale og regionale myndigheders deltagelse i den europæiske opbygning, så længe det er henvist til sin nuværende status som bistående og rådgivende organ. Derfor må det på Det Europæiske Konvent stille krav om en styrkelse af dets institutionelle rolle og dets funktioner.

3. Opgaver og kompetence

3.1 Debatten på Det Europæiske Konvent har hidtil i vid udstrækning drejet sig om problemet med kompetenceafgrænsning inden for EU. Konventets mål er netop at tilpasse EU's opgaver til de udfordringer, som udvidelsen og globaliseringen medfører, og mindske det demokratiske underskud i EU. Derfor skal borgerne kunne vide, hvem der er ansvarlig for hvad i EU, og hvad EU gør for dem, hvilket vil gøre den demokratiske kontrol lettere. Regionsudvalgets første skriftlige bidrag – nærmere bestemt udtalelsen om "Europa-Parlamentets udkast til betænkning om kompetenceafgrænsningen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne"² - drejede sig netop om dette spørgsmål.

3.2 Diskussionerne på konventet har hidtil vist, at et flertal går imod fastlæggelse af et udtømmende kompetencekatalog i stil med de systemer, der anvendes til den interne kompetencefordeling i føderale stater. Regionsudvalget tilslutter sig denne holdning og mener, at EU skal have alle de beføjelser, som er nødvendige for at nå sine mål, og de bedst egnede instrumenter til at udføre sine opgaver.

3.3 Regionsudvalget mener dog, at det af hensyn til nærheden til borgerne fremover er nødvendigt med større gennemsigtighed og ansvarlighed på de områder, hvor EU har kompetence. Borgerne skal også på EU-plan kunne gennemskue, hvilke politiske instanser der har kompetence på bestemte områder. Det er en absolut forudsætning for at få borgernes accept af integrationen og udvidelsen og for afgørende at forbedre EU's demokratiske legitimitet. Regionsudvalget støtter den rapport, som Kommissionen hvert år udarbejder om opgavefordelingen i EU set i forhold til subsidiaritetsprincippet.

3.4 Derfor er Regionsudvalget af den opfattelse, at der er brug for en mere gennemsigtig afgrænsning af opgaverne i EU. Man kan kun sikre sig borgernes tilslutning til EU, hvis den europæiske integration videreføres med gennemsigtighed i magt- og ansvarsforhold. Regionsudvalget er også overbevist om, at demokratiet i Europa kun kan fungere godt, hvis EU's nye retlige rammer og procedurerne for beslutningstagningen bliver mere gennemskelige for borgerne og lettere at gennemføre. Derfor må det klart bestemmes, hvor det politiske ansvar ligger, og hvor den demokratiske kontrol udøves³. Følgelig er Regionsudvalget enig med Europa-Parlamentet⁴ i, at der bør skelnes mellem særskilt kompetence (enekompetence), delt kompetence og supplerende kompetence i EU, og i at størstedelen af kompetencen er delt, hvilket kræver mekanismer for ansvarsdeling.

² CdR 466/2001.

³ Jf. Regionsudvalgets rapport om nærhed (CdR 436/2000 fin).

⁴ Europa-Parlamentets beslutning om afgrænsning af kompetencen mellem EU og medlemsstaterne (2001/2024 (INI)).

3.5 Ifølge Regionsudvalget bør enhver overvejelse om en bedre definition af og fordeling af kompetence tage udgangspunkt i subsidiaritetsprincippet samt proportionalitets- og nærhedsprincipperne. I medfør af nærhedsprincippet bør man således på EU-niveau fortrinsvis lade de øvrige niveauer handle, dvs. medlemsstaterne og de regionale og lokale myndigheder, når det drejer sig om områder, der ikke hører ind under EU's enekompetence⁵.

3.6 Af andre generelle principper, som Regionsudvalget har defineret vedrørende en bedre definition og fordeling af kompetence, kan nævnes følgende⁶:

- Regionsudvalget kræver, at subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet, sådan som de er formuleret i traktaterne, suppleres med en garanti for, at de regionale og lokale myndigheders kompetencer respekteres;
- Regionsudvalget understreger proportionalitetsprincippets betydning, eftersom den delte kompetence skal hvile på det;
- Regionsudvalget minder om, at de principper, der gælder for ansvars- og kompetencefordelingen mellem staten og de regionale og lokale myndigheder i de enkelte medlemslande, skal respekteres.

3.7 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt EF-traktatens artikel 308 skal bibeholdes eller ændres, mener Regionsudvalget, at EU fortsat bør have fleksibilitet med hensyn til de vigtigste udfordringer⁷, og ønsker som størsteparten af deltagerne i konventet at bevare dynamikken i integrationen, hvilket indebærer, at man bør sikre en mulighed for fremtidig udvikling i definitionen af EU's opgaver og kompetencefordeling.

3.8 Regionsudvalget minder om, at det i sit arbejde har henledt opmærksomheden på, at de regionale og lokale myndigheder dels deltager effektivt i gennemførelsen af EU-politikken på en lang række områder, dels har en afgørende indflydelse på dens succesrige gennemførelse. Derfor ønsker Regionsudvalget, at de regionale og lokale myndigheders rolle i gennemførelsen af EU-politikken bliver anerkendt, og at de høres på de områder, hvor de har kompetence i henhold til den pågældende medlemsstats administrative opbygning.

3.9 Regioner og lokale myndigheder lægger stor vægt på deres partnerskab med EU's institutioner, især med Kommissionen, og anmoder derfor denne om at indføre en procedure for tidlig høring i fasen forud for udarbejdelsen af nye politikker, der vil få konsekvenser for de lokale og regionale myndigheder, eller som berører deres beføjelser.

⁵ Regionsudvalgets resolution af 14.11.2001 om " Forberedelsen af Det Europæiske Råd i Laeken og videreudviklingen af Den Europæiske Union på den næste regeringskonference i 2004"(CdR 104/2001 fin) og Regionsudvalgets udtalelse af 13.3.2002 om "Europa-Parlamentets udkast til betænkning om kompetenceafgrænsningen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne" (CdR 466/2001 fin).

⁶ Regionsudvalgets udtalelse om "Europa-Parlamentets udkast til betænkning om kompetenceafgrænsningen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne " (CdR 466/2001 fin).

⁷ Uddrag af Regionsudvalgets udtalelse af 13.3.2002 om "Europa-Parlamentets udkast til betænkning om kompetenceafgrænsningen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne" (CdR 466/2001 fin).

3.10 Hvad kompetencefordelingen angår, mener Regionsudvalget, at de politiske mål i unionstraktatens artikel 2 bør styrkes. Det tilslutter sig det brede flertal, der - i debatten på konventet og i de bidrag, som Regionsudvalget har fået forelagt - har vist sig at være for:

- gennemførelse af en reelt fælles udenrigs- og forsvarspolitik ved f.eks. at tildele EU enekompetence på dette område, så EU får en mere betydningsfuld rolle på den internationale scene,
- etablering af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for de europæiske borgere med chartret om grundlæggende rettigheder som den vigtigste garant for disse rettigheder; EU's indvandrings- og asylpolitik bør være en reelt integreret politik, der på én gang tager hensyn til overholdelse af menneskerettighederne, bevarelse af EU's sociale samhørighed, bekæmpelse af illegal indvandring og udvikling af de lande, hvor indvanderne kommer fra,
- konsolidering af den europæiske sociale og økonomiske model, hvor social og territorial samhørighed, et højt socialt beskyttelsesniveau og livskvalitet langt fra betragtes som uforeneligt med økonomiske fremskridt, men udgør forudsætningen for de enkelte regioners konkurrenceevne,
- en politik for bæredygtig udvikling i forbindelse med en bedre koordinering af miljøpolitikken, socialpolitikken og den økonomiske politik.

3.11 Regionsudvalget ønsker endvidere, at målet om økonomisk, social og territorial samhørighed udtrykkeligt anerkendes som et af EU's overordnede mål. For at styrke sammenhængen i bestemmelserne i EU's retlige ramme ønsker Regionsudvalget, at den territoriale samhørighed kommer til at figurere blandt traktatens grundlæggende principper på linje med økonomisk og social samhørighed. EU's udvidelse vil uvægerligt gøre forskellene endnu større og øge de regionale skævheder, hvilket kræver en større indsats på dette felt for at garantere EU's mål om politisk og økonomisk integration. Ud over den finansielle støtte, der ydes til denne politik, bør EU se nærmere på de nuværende forskelle på beskatningsområdet. Styrkelse af solidariteten og øgning af vores fælles velstand er det europæiske projekts fundament. Vi vil fremdeles have brug for en levedygtig strukturpolitik, som forstærker den europæiske integration og samhørighedsfølelsen i Unionen. I den sammenhæng er det uomgængelig nødvendigt at anerkende forsyningspligtighedernes status i den fremtidige traktat, da disse ydelser spiller en fundamental rolle for den sociale og territoriale sammenhængskraft i den udvidede Union, for sikringen af individets grundlæggende rettigheder og for fuldførelsen af den europæiske sociale og økonomiske model.

3.12 Med hensyn til kontrollen med kompetenceafgrænsningen skal det nævnes, at Regionsudvalget siden sin oprettelse har krævet, at det tildeles en traktatfæstet funktion som garant for overholdelsen af subsidiaritetsprincippet. Eftersom subsidiaritetsprincippet, ifølge hvilket beslutningerne skal træffes på det lavest mulige forvaltningsniveau (EF-traktatens artikel 5), er et grundlæggende princip for EU's virksomhed, er det kun rimeligt, at den institution, som repræsenterer de styrende organer, som er tættest på borgerne, får den specifikke opgave at overvåge overholdelsen af dette princip.

3.13 Regionsudvalget går ind for en mere præcis systematisering af EU's retsakter, herunder en hierarkisk opstilling af dem. Rammebestemmelser og direktiver bør foretrækkes frem for mere detaljerede forordninger, som kun bør anvendes, når det er strengt nødvendigt for at nå målet.

4. Mere demokrati, gennemsigtighed og effektivitet i EU

4.1 Som nævnt ovenfor mener Regionsudvalget som den institutionelle repræsentant for de lokale og regionale myndigheder i EU, at en styrkelse af EU's demokratiske legitimitet nødvendigvis kræver en styrkelse af de lokale og regionale myndigheders deltagelse i beslutningsprocesserne og i forberedelsen og anvendelsen af EU-politikkerne, hvilket på sin side forudsætter en styrkelse af Regionsudvalgets position blandt de øvrige institutioner og af dets funktion som kanal for denne deltagelse. Regionsudvalget bifalder Kommissionens forslag om øget inddragelse af de lokale og regionale myndigheder. Udvalget understreger imidlertid, at deres deltagelse bør være dobbelt: På den ene side systematisk høring inden forslagene bliver til lovgivning, og på den anden side en styrket rolle i den politiske beslutningsproces. Regionsudvalget og de europæiske sammenslutninger af lokale og regionale myndigheder har hver især deres specifikke ansvar i beslutningsprocessens forskellige faser. Regionsudvalget understreger sit ansvar i den politiske beslutningsproces i kraft af sin identitet som politisk institution.

4.2 På denne baggrund må Regionsudvalget forelægge Det Europæiske Konvent følgende uigenkaldelige krav, som skal være hovedmålet for dets strategi:

1. Anerkendelse af Regionsudvalgets status som institution.
2. Ret til at indgive klage til EF-domstolen for at forsvare sine rettigheder og i tilfælde af krænkelse af subsidiaritetsprincippet⁸ (skal betragtes som mindstekrav).
3. Styrkelse af Regionsudvalgets beføjelser.

4.3 Med hensyn til sidstnævnte spørgsmål har Regionsudvalget gentagne gange udtrykt ønske om at få tildelt mere omfattende beføjelser, som "rækker videre end rådgivning"⁹. Regionsudvalget bør således i visse tilfælde af obligatorisk høring udstyres med en suspensiv vetoret. Regionsudvalget ønsker endvidere at få mulighed for at deltage i den fælles beslutningsprocedure mellem Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen for de 10 områder med obligatorisk høring, der er fastsat i traktaten.

4.4 For de rådgivende funktioners vedkommende foreslås følgende ændringer, som kan bidrage til at styrke dem:

- For de tilfælde, hvor en obligatorisk høring af Regionsudvalget ikke finder sted, eller der vedtages en lovgivning på et af de områder, hvor Regionsudvalget skal høres, uden at Regionsudvalget har afgivet udtalelse, bør der indføres en mekanisme til håndhævelse af den juridiske konsekvens af en sådan undladelse. I særdeleshed skal Regionsudvalget bemyndiges til at forsvare sine rettigheder, hvilket indebærer ret til at anlægge sag ved EF-Domstolen med krav om annullering af retsakter, som er vedtaget uden den obligatoriske

⁸ CdR 104/2001, pkt. 6.4.

⁹ Se f.eks. CdR 104/2001, pkt. 6.3.

høring af Regionsudvalget.

- Regionsudvalget kræver, at denne rådgivende funktion styrkes ved at forpligte institutionerne til at indføre en bestemmelse om, at en forbigåelse af Regionsudvalgets udtalelse skal begrundes. Denne forpligtelse bør udstrækkes til alle områder, hvor høring er obligatorisk
- Endelig bør man udvide listen over områder, hvor høring af Regionsudvalget er obligatorisk, til alle de områder, hvor de lokale og regionale myndigheder har kompetence, f.eks. landbrug, forskning og teknologisk udvikling.

4.5 Med hensyn til sine øvrige beføjelser mener Regionsudvalget, at det i sin egenskab af repræsentant for de folkevalgte organer, som er nærmest borgerne, bør have:

- mulighed for skriftligt og mundtligt at stille spørgsmål til Europa-Kommissionen¹⁰,
- ret til medbestemmelse på et bestemt antal relevante områder - herunder i hvert fald støtteprogrammet for grænseoverskridende samarbejde (især EU-initiativer som Interreg) - med udgangspunkt i Laeken-erklæringens mål om forenkling af beslutningsprocedurerne.

Bruxelles, den 4. juli 2002.

Albert Bore
Formand for
Regionsudvalget

Vincenzo Falcone
Generalsekretær for
Regionsudvalget

¹⁰ CdR 104/2001, pkt. 6.6.