

**NOTE**

---

Vedr.: **Sammenfattende rapport om plenarmødet  
– den 12.-13. september 2002 i Bruxelles<sup>1</sup>**

---

**I. Indledning af mødet**

Konventets formand, Valéry Giscard d'Estaing, indledte mødet. I sin indledende tale gav formanden en række oplysninger om arbejdsprogrammet for de kommende måneder.

Formanden understregede indledningsvis vigtigheden af at forenkle systemet og gøre det klarere, mere læseligt og således også mere acceptabelt. En europæisk forfatning bør være udformet således, at den er forståelig for Europas unge, når de undervises i samfundskundskab i skolerne. Formanden erindrede om, at en sådan forenkling i sig selv er en meget kompleks opgave, der ikke blot indebærer en række politiske valg, men også løsning af mange juridiske spørgsmål. Forenklingen skal foregå på to parallelle planer:

- dels en forenkling af instrumenter og procedurer, dvs. den operationelle og institutionelle arkitektur
- dels en forenkling af selve teksterne og traktaterne, dvs. den forfatningsmæssige arkitektur.

---

<sup>1</sup> Et ordret protokollat fra plenarmødet findes på [www.european-convention.eu.int](http://www.european-convention.eu.int).

Fire nye arbejdsgrupper, der skal aflægge rapport til konventet i perioden november-december 2002, påbegynder deres arbejde i nærmeste fremtid. Tre emner har allerede været drøftet på plenarmøder (nemlig EU's optræden udadtil, forsvar og frihed, sikkerhed og retfærdighed). Det fjerde emne (forenkling af procedurer og instrumenter) vil blive drøftet under dette plenarmøde. Arbejdsgrupperne vil derefter kunne uddybe disse emner i lyset af de holdninger, som konventsmedlemmerne giver udtryk for.

I mellemtiden vil konventet modtage rapporter fra de arbejdsgrupper, der blev nedsat i første omgang, begyndende med rapporterne fra Arbejdsgruppen vedrørende Nærhedsprincippet og Arbejdsgruppen vedrørende Status som Juridisk Person, der vil være de vigtigste punkter på dagsordenen for første plenarmøde i oktober. Sidst i december påregnes det, at konventet har modtaget og drøftet rapporterne fra alle ti grupper, hvormed den vil have de ti væsentligste byggesten til sin rådighed med henblik på den afsluttende etape i arbejdet. Formanden understregede, at det er helt afgørende, at arbejdsgrupperne lægger princippet om enkelhed til grund for deres arbejde.

Sideløbende med drøftelserne i arbejdsgrupperne vil konventet fortsætte sine overvejelser om, hvordan slutproduktet, dvs. udkastet til en forfatningstraktat for Europa, skal se ud. Præsidiet har til hensigt at forelægge konventet et udkast til struktur for den nye traktat på det andet plenarmøde i oktober. Med henblik herpå har konventet indledt, men ikke afsluttet, en række overvejelser vedrørende strukturen af den traktat, som det vil skulle anbefale konventet. Formanden nævnte et arbejdsdokument fra sekretariatet om forenkling af traktaterne, der er blevet udsendt med henblik på at forklare det ekstremt komplekse spørgsmål om, hvorvidt de nuværende traktater bør konsolideres, kodificeres eller fusioneres. Dette spørgsmål hænger sammen med spørgsmålet om status som juridisk person. Hvis den gruppe, der har næstformand Giuliano Amato som formand, anbefaler, at der kun skal være én enkelt juridisk person, og hvis konventet accepterer denne anbefaling, vil man kunne overveje at fusionere de to nuværende traktater, nemlig EF-traktaten og traktaten om den Europæiske Union (dette spørgsmål skal drøftes på første plenarmøde i oktober). Præsidiet vil i sit dokument vedrørende "strukturen" af den nye traktat tage stilling til, om man efter fusionen skal vælge en fusioneret enhedstraktat, eller om man eventuelt skal foretage en ny vertikal opdeling i en forfatningsmæssig del og en del om politikernes indhold (dette spørgsmål skal drøftes på andet plenarmøde i oktober).

I begyndelsen af næste år vil præsidiet med udgangspunkt i den struktur, der drøftes i løbet af efteråret, og på grundlag af de forskellige elementer, man når frem til i perioden oktober-december som resultat af debatten om arbejdsgruppernes rapporter, påbegynde udarbejdelsen af et mere udbygget

forslag, som det vil forelægge konventet. I den forbindelse understregede formanden betydningen af medlemmernes bidrag og nævnte navnlig udkastet fra Andrew Duff.

## **II. Forenkling af instrumenter og procedurer**

Næstformand Giuliano Amato, der er formand for Arbejdsgruppen vedrørende Forenkling af Lovgivningsprocedurer og Instrumenter, indledte debatten. Giuliano Amato fremhævede i sit indlæg det alt for store antal instrumenter og beslutningstagningens kompleksitet.

Der var bred enighed om, at der er et påtrængende behov for forenkling af instrumenter og procedurer (navnlig - som det blev påpeget fra forskellig side - med henblik på udvidelsen), men mange talere understregede også, at forenkling ikke er et mål i sig selv, men et instrument, der skal tjene demokratiet og effektiviteten.

Debatten var struktureret omkring fire spørgsmål:

- i) Hvordan kan man reducere antallet af instrumenter, som EU har til rådighed med henblik på udøvelsen af sin kompetence, og hvordan kan man klarlægge deres retsvirkninger?*

Der er enighed om, at det er nødvendigt at reducere antallet af instrumenter. De fleste talere slog ligeledes til lyd for at ændre betegnelserne på Fællesskabets retlige instrumenter, så de kommer til at ligge tættere op ad medlemsstaternes traditioner. "Tingene skal kaldes ved deres rette navn". F.eks. kunne de retlige fællesskabsinstrumenter, der er bindende og af generel rækkevidde, kaldes "EU-love" i stedet for forordninger og "EU-rammelove" i stedet for direktiver. Udtrykket forordning bør forbeholdes gennemførelseslovgivning (tredje niveau).

Flere konventsmedlemmer nævnte spørgsmålet om en strømlining af instrumenterne under de tre søjler, navnlig mellem første søjle (EF-retten) og tredje søjle (retligt samarbejde i kriminalsager).

Visse talere understregede behovet for at reducere antallet af ikke-bindende instrumenter, der er en væsentlig kilde til forvirring i offentligheden. Andre forsvarede den fleksibilitet, der er i kataloget over retlige instrumenter, og nogle få fandt det umuligt at etablere en sammenhæng mellem de

forskellige typer af retlige instrumenter og kompetencekategorierne. Nogle konventsmedlemmer ønskede den åbne koordinationsmetode indarbejdet i traktaterne.

- ii) *Er det nødvendigt at udarbejde en klar klassifikation af de retlige instrumenter ud fra deres rangfølge (et regelhierarki)?*

Spørgsmålet om mere forståelige betegnelser på fællesskabsretsakterne, der i højere grad passer til deres retsvirkninger, blev sammenkædet med opstillingen af et klarere normhierarki, som mange konventsmedlemmer har efterlyst. En del konventsmedlemmer fandt, at et sådant normhierarki først og fremmest bør bidrage til en bedre sondring mellem normer (på andet niveau), der henhører under Rådets og Europa-Parlamentets lovgivende funktion, og normer (på tredje niveau), der henhører under den udøvende funktion. Nogle mente, at den sidstnævnte funktion bør tilfalde Kommissionen alene under Rådets og Europa-Parlamentets kontrol. Der ville således være tre normniveauer: det forfatningsmæssige niveau, love og forordninger. Et konventsmedlem mente, at man burde gå endnu længere med forenklingen og kun have love og henstillinger. Visse medlemmer mente, at Kommissionens uafhængighed og ansvar i forbindelse med vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser burde styrkes. Andre mente, at det ikke er muligt at ekstrapolere det klassiske magtdelingsprincip på Unionen.

Normerne på andet niveau kunne have form af love eller rammelove. En del talere foreslog en tredje kategori, nemlig "organiske love", der skulle forbeholdes spørgsmål af forfatningsmæssig karakter. Nogle konventsmedlemmer fandt, at de forskellige kategorier af instrumenter eller retsakter bør kædes sammen med de respektive vedtagelsesprocedurer. Nogle foreslog endog, at kravet om enstemmighed i Rådet begrænses til organiske love.

Nogle konventsmedlemmer mente, at et klarere normhierarki ville kunne bidrage til en bedre afgrænsning af ansvarsområderne over for borgerne, både mellem institutionerne inden for Unionen og mellem Unionen og medlemstaterne. Andre medlemmer understregede derimod den udøvende funktions dobbelthed eller advarede mod et for enkelt hierarki. Andre igen understregede, at det vigtigste er kvaliteten af lovene, der skal svare til borgernes behov, og ikke selve klassifikationen: for borgerne er betegnelserne på lovene og deres antal ikke særlig vigtigt; det er deres kvalitet, der tæller.

Komitologispørgsmålet blev taget op af nogle konventsmedlemmer. De ønskede alle at forbedre gennemsigtigheden og mindske kompleksiteten af udvalgsprocedurerne. Visse konventsmedlemmer ville gerne begrænse udvalgenes opgaver til rent rådgivende funktioner. Andre forsvarede deres rolle i Kommissionen som en særdeles nyttig kilde til ekspertise i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsregler. Et konventsmedlem ønskede udvalgene afskaffet, men flere ønskede deres antal reduceret.

*iii) Hvordan kan man bedst rationalisere samtlige gældende lovgivningsprocedurer?  
Hvordan kan man reducere antallet heraf?*

Et stort antal konventsmedlemmer slog til lyd for at generalisere den fælles beslutningsprocedure med kvalificeret flertal i Rådet. Den fælles beslutningsprocedure skulle være hovedreglen, når der træffes beslutninger på det lovgivende niveau. Der var bred støtte til en afskaffelse af samarbejdsproceduren. Proceduren med samstemmende udtalelse skulle ifølge mange talere forbeholdes ratifikation af internationale aftaler.

Konventet havde en bred drøftelse af spørgsmålet om initiativretten. De fleste var af den opfattelse, at initiativretten fortsat næsten udelukkende bør være forbeholdt Kommissionen, mens andre mente, at også Rådet og/eller Europa-Parlamentet bør have en sådan ret. Der blev i den forbindelse mindet om, at Kommissionen kun handler på eget initiativ i ca. 10% af tilfældene, mens den i de øvrige tilfælde imødekommer ønsker fra Rådet eller Europa-Parlamentet eller fra sociale og økonomiske aktører.

*iv) Kan man forenkle visse procedurer? Den fælles beslutningstagning?  
Budgetproceduren?*

Visse konventsmedlemmer mener, at forenkling af procedurerne ikke er et mål i sig selv. Det, der er vigtigt, er at sikre den demokratiske kontrol. Nogle medlemmer foreslog, at man i forbindelse med den fælles beslutningsprocedure for at opnå en hurtigere procedure formaliserer de mekanismer for dialog mellem institutionerne (uformelle triloger), der er opstået i praksis.

For så vidt angår spørgsmålet om proceduren for vedtagelse af budgettet synes der at tegne sig en bred enighed om at afskaffe klassificeringen af udgifterne i obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter. En del konventsmedlemmer ønskede at erstatte budgetproceduren med den fælles beslutningsprocedure. Nogle medlemmer ønskede mekanismen med interinstitutionelle aftaler om de finansielle overslag indskrevet i traktaterne. Visse talere kom ind på spørgsmålet om finansieringen af Unionen.

### **III. Redegørelse for arbejdet i Arbejdsgruppe I vedrørende Nærhedsprincippet ved formanden Iñigo Méndez de Vigo**

Ifølge Iñigo Méndez de Vigo er nærhedsprincippet et aktivt princip, der kontrolleres af institutionerne. Med udgangspunkt i denne konstatering er gruppens arbejde gået i retning af en forbedring af dette system. Arbejdet har været baseret på følgende to forudsætninger:

- der skal ikke oprettes nye institutioner eller organer
- der må ikke blokeres for eller gribes ind i lovgivningsprocedurerne, der heller ikke må gøres mere komplekse.

Gruppen følger følgende retningslinjer:

- i den lovforberedende fase bør Kommissionen i endnu højere grad præcisere de finansielle og lovgivningsmæssige følger af sit forslag
- i forbindelse med lovgivningsproceduren drøfter gruppen i øjeblikket en mekanisme for hurtig varsling, hvor de vigtigste aktører skal være de nationale parlamenter. Hvis denne mekanisme aktiveres af et betydeligt antal parlamenter, skal lovgiveren begrunde den pågældende retsakt yderligere i forhold til nærhedsprincippet. Hvis et betydeligt antal parlamenter (skal fastsættes) reagerer, skal Kommissionen genbehandle sit forslag. Der foreslås en lignende kontrol fra de nationale parlamenter side med hensyn til de tekster, der forelægges Forligsudvalget. Der er ikke tale om en vetomekanisme, men snarere om en politisk kontrol
- når lovgivningsproceduren er afsluttet, skal de nationale parlamenter kunne indgive en klage til Domstolen, hvis de forud har gjort brug af mekanismen for hurtig varsling.

Efter Iñigo Méndez de Vigos redegørelse, som der var stillet store forventninger til, udtrykte nogle talere frygt for den klageret over for Domstolen, som de nationale parlamenter skal have: nogle mener, at sammenhængen med mekanismen for hurtig varsling vil tilskynde parlamenterne til at sikre

sig klageret ved systematisk brug af varslingsmekanismen, andre mener, at der vil være risiko for at bryde medlemsstaternes institutionelle enhed over for Unionen. Spørgsmålet om, hvorvidt regioner med lovgivningskompetence skal kunne deltage i kontrollen med nærhedsprincippet, blev også rejst. Flere konventsmedlemmer udtrykte tilfredshed med den velfungerende koordinering med Arbejdsgruppen vedrørende Nationale Parlamenter.

#### **IV. Redegørelse for arbejdet i Arbejdsgruppe III vedrørende Status som Juridisk Person ved formanden Giuliano Amato**

Næstformand Giuliano Amato redegjorde derpå for fremskridtene i den arbejdsgruppe vedrørende status som juridisk person (WG III), som han er formand for.

Der er enstemmig tilslutning til udtrykkeligt at give EU status som juridisk person og dermed fjerne den usikkerhed, der er omkring dette spørgsmål. Der er her tale om et element, der er væsentligt for at bekræfte EU's internationale identitet. Der er også meget bred enighed om, at EU som juridisk person bør slås sammen med Fællesskaberne som juridiske personer, og denne holdning er blevet styrket ved høring af institutionernes juridiske tjenester. Dette vil være en vigtig forenkling af det nuværende system over for omverdenen.

Hvis de juridiske personer slås sammen, vil der rejse sig det spørgsmål, om der skal opretholdes to hovedtraktater (TEU og TEF). En sammenskrivning af traktaterne vil styrke tanken om én enkelt institutionel ramme, uden dog at berøre de specifikke kendetegn for EU's forskellige søjler, navnlig med hensyn til beslutningsprocedurer og handlingsinstrumenter.

#### **V. Sammensætning af de nye arbejdsgrupper**

Sammensætningen af de nye arbejdsgrupper er blevet sendt til konventet.

#### **VI. Spørgetid**

Der var ingen spørgsmål.

## **VII. Mødekalender for 2003**

Mødekalenderen for 2003 er blevet sendt til konventet.

## **VIII. Konventets næste møde**

Mødets formand Giuliano Amato meddelte, at konventet på næste møde den 3. og 4. oktober skal behandle rapporterne fra Arbejdsgruppen vedrørende Status som Juridisk Person og Arbejdsgruppen vedrørende Nærhedsprincippet. Endvidere vil Antonio Vitorino og Gisela Stuart over for konventet redegøre for, hvor langt man er nået i henholdsvis Arbejdsgruppen vedrørende Chartret om Grundlæggende Rettigheder og Arbejdsgruppen vedrørende Nationale Parlamenter.

---



**Talerliste efter indlæggenes rækkefølge  
Plenarmødet den 12.–13. september 2002**

**Torsdag den 12. september**Generel debat (forenkling af instrumenter) - Spørgsmål i) og ii)

Valéry GISCARD d'ESTAING, formand

Giuliano AMATO, næstformand

Peter GLOTZ

Jozef OLEKSY

Timothy KIRKHOPE

Mesut YILMAZ

Michael FRENDON

Pierre LEQUILLER

Lamberto DINI

Peter HAIN

Michel BARNIER

*(Blåt kort : Rack, Voggenhuber)*

Klaus HÄNSCH

Ayfer YILMAZ

Peter SERRACINO-INGLOTT

Peter SKAARUP

Andrew DUFF

Maria BERGER

Josep BORRELL FONTELLES

Ernani LOPES

Anne VAN LANCKER

Ali TEKIN

Antonio TAJANI

*(Blåt kort : McCormick)*

Matjaz NAHTIGAL

Reinhard Eugen BÖSCH

Alfonso DASTIS

Elio DI RUPO

David HEATHCOAT-AMORY

Hannes FARNLEITNER

Matti VANHANEN

Gianfranco FINI

William ABITBOL

Jürgen MEYER

Pierre MOSCOVICI

*(Blåt kort : Duff, Barnier, Heathcoat Amory, Abitbol)*

Cristiana MUSCARDINI

Pervenche BERES

Alberto COSTA

2. Redegørelse for arbejdet i Arbejdsgruppe I vedrørende Nærhedsprincippet

Valéry GISCARD d'ESTAING, formand

Iñigo MENDEZ de VIGO, formand for arbejdsgruppen

*(Blåt kort : Stuart, Lamassoure, Barnier, Katiforis, McAvan, Van der Linden, Lennmarker, Haenel,*

*Farnleitner, McCormick, Duff, Christophersen, Dastis)*

3. Redegørelse for arbejdet i Arbejdsgruppe III vedrørende Status som Juridisk Person

Valéry GISCARD d'ESTAING, formand

Giuliano AMATO, formand for arbejdsgruppen

*(Blåt kort : Carnero Gonzalez, Barnier)*

**Fredag den 13. september**

5. Generel debat (forenkling af procedurer) - Spørgsmål iii) og iv)

Président Giuliano AMATO

Edmund WITTBRODT

Gundars KRASTIS

Marietta GIANNAKOU

Henning CHRISTOPHERSEN

Carlos CARNERO

Meglana KUNEVA

Elmar BROK

Maria Eduarda AZEVEDO

*(Blåt kort : Hanni, Paciotti, Tomlinson, Lennmarker)*

William ABITBOL

Paolo PONZANO

Hans van MIERLO

Diego LOPEZ GARRIDO

Bobby McDONAGH

Gisela STUART

Adrian SEVERIN

Jan KOHOUT

Sylvia-Yvonne KAUFMANN

*(Blåt kort : Duff, Würmeling, De Rossa, Barnier, Speroni, Haenel, Maij-Weggen, Bruton, Barnier)*

Péter ECKSTEIN-KOVACS

Juraj MIGAS

Hanja MAIJ-WEGGEN

Neil MacCORMICK

Vytenis ANDRIUKAITIS

Henrik HOLOLEI

Alfonso DASTIS

Joachim WUERMELING

*(Blåt kort: Mac Lennan of Rogart)*

Teija TIILIKAINEN

*(Blåt kort : Barnier, De Rossa, Lopez Garrido)*