

Den 2. november 2004

Politisk aftale mellem Regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om Danmark i det udvidede EU

"Danmark i det udvidede EU"

Med udvidelsen af EU med 10 nye lande står vi med et nyt og samlet EU. Den kolde krigs delte Europa er afløst af et demokratisk fællesskab mellem Europas stater og folk. Udvidelsen markerer opfyldelsen af hovedmålet for dansk europapolitik siden murens fald. Et demokratisk, samarbejdende og stærkt EU er i Danmarks interesse.

Det udvidede EU skal være åbent, effektivt og beslutningsdygtigt. Det er en forudsætning for, at vi fuldt ud kan udnytte de fordele, EU giver os. EU skal samtidig være til at forstå. Derfor er det nødvendigt og rigtigt, at den ny traktat samler og moderniserer grundlaget for det udvidede EU.

EU er rammen om det fremtidige samarbejde i Europa. Et samarbejde, hvor resultaterne ikke kun skabes i brydningen mellem nationale interesser, men også i brydningen mellem politiske holdninger på tværs af grænserne. EU er ikke et ideologisk projekt, men en fælles ramme for politisk indsats.

Danmarks holdninger i det daglige arbejde i EU fastlægges gennem en politisk proces herhjemme. Den politiske proces er præget af de forskellige holdninger, som kendetegner partierne bag denne aftale og Folketingets øvrige partier. Denne aftale ændrer ikke herved. Den afspejler, at partierne bag dansk tilslutning til traktaten deler visse overordnede mål om, hvordan de nye rammer skal udnyttes.

Traktaten er et resultat af en forhandling mellem alle EU's medlemslande. Alle har måttet bøje sig mod hinanden – også Danmark. Men resultatet er samlet set en bedre traktat, der afklarer EU's mål og opbygning i ét grunddokument for Europa, og som:

- bygger på de enkelte suveræne landes forfatninger;
- er forenelig med grundloven;
- skal godkendes i alle medlemsstater i overensstemmelse med hver medlemsstats egen forfatning, for Danmarks vedkommende grundloven.

Samtidig er vi enige om, at traktaten rummer en række væsentlige fremskridt:

- Traktaten sikrer, at det udvidede EU kan fungere mere effektivt. Beslutningsprocedurerne forenkles og effektiviseres, så EU bedre kan levere de nødvendige resultater også med 25 eller flere medlemslande.
- Det slås fast, at EU er et samarbejde mellem selvstændige nationalstater, og at EU's beføjelser er tildelt af medlemsstaterne. Samtidig gøres det klart, at ethvert medlemsland frit kan melde sig ud af samarbejdet.
- Arbejdsdelingen mellem EU og medlemslandene tydeliggøres og præciseres.
- EU's mål og værdier klargøres og gives en langt mere fremtrædende plads i traktaten. Det understreges, at EU bygger på demokrati, frihed, tolerance og ligestilling og på respekt for menneskerettighederne. EU arbejder bl.a. for sociale fremskridt og et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbrugerbeskyttelse. Værdierne understreges også af, at EU's charter for grundlæggende rettigheder gøres til en del af traktaten.
- Det fastslås, at lovgivning i EU skal foregå i fuld åbenhed. Både i Europa-Parlamentet og i Ministerrådet. Den demokratiske proces i EU fremmes også ved den rolle og de muligheder, som de nationale parlamenter tildeles, og ved at Europa-Parlamentet får større medindflydelse.
- EU's evne til at fremføre vores fælles synspunkter internationalt styrkes. Samtidig styrkes EU's evne til at påtage sig krisestyringsopgaver på grundlag af frivillige bidrag fra medlemslandene
- EU får status af juridisk person, således at EU kan optræde samlet i forhold til omverdenen, herunder når EU indgår internationale aftaler.

En ny og aktiv dansk europapolitik

Traktaten er ikke et mål i sig selv. Den er først og fremmest et middel, der kan og skal anvendes til gavn for Europas befolkninger og stater. Resultaterne skabes i den politiske og demokratiske proces, som foregår i medlemslandene og i EU's institutioner.

Traktaten er et godt grundlag for Danmarks aktive og ligeværdige deltagelse i det europæiske samarbejde. Traktaten giver Danmark gode muligheder for at fortsætte arbejdet for de overordnede europapolitiske mål, som partierne bag denne aftale deler.

- Vi vil fortsætte indsatsen for åbenhed, nærhed og demokrati i EU. Traktaten bringer os yderligere et skridt i den rigtige retning. Det gælder bl.a. åbenhed omkring lovgivningsprocessen. Den nye traktats bestemmelser om en styrket rolle for de nationale parlamenter skal udmøntes i praksis, ligesom vi skal skabe de bedst mulige betingelser for at udnytte traktatens princip om at fremme borgernes deltagelse i det europæiske demokratiske liv. Vi vil tage og støtte initiativer, som kan bidrage til dette.
- Vi vil arbejde for at integrere EU-politikken mere systematisk i Folketingets arbejde, så Folketinget får bedre muligheder for tidligt at få indflydelse på EU-politikken.
- Vi vil arbejde for at styrke Europas konkurrenceevne. EU skal være med til at fremme vækst og skabe flere og bedre jobs, lige muligheder, en veluddannet kvalificeret arbejdsstyrke med særlig fokus på et velfungerende indre marked. Vi ønsker en øget satsning på forskning, udvikling og uddannelse, der blandt andet fremmer produkter og produktioner inden for områder som vedvarende energi, renere teknologi og anden miljøteknologi.
- Vi skal bruge EU til at fremme en økonomisk og socialt bæredygtig udvikling. EU skal anvendes til at sikre rammerne for de europæiske velfærdssamfund. EU skal herigennem styrke mulighederne for, at vi kan bevare den danske velfærdsmodel. Indretningen af velfærdssamfundet vil fortsat være en national opgave.

- Vi skal bruge EU til at fremme en miljømæssig bæredygtig udvikling gennem et målrettet arbejde for at løfte beskyttelsesniveauet i nuværende og nye medlemslande og for løbende at forbedre miljøkvaliteten. Vi vil arbejde for, at EU aktivt søger en ambitiøs aftale om reduktion af drivhusgasser, i god tid før Kyotoaftalens første fase udløber i 2012. Samtidig vil vi arbejde for at fremme anvendelsen af vedvarende energi i EU. Vi vil også arbejde for høj fødevarer sikkerhed og dyrevelfærd.
- Vi vil arbejde for, at EU påtager sig et større globalt ansvar. Vi ønsker en flerstrengt indsats, hvor vi anvender EU i arbejdet for fred, nedrustning og stabilitet, i styrkelse af demokrati, menneskerettigheder og den internationale retsorden, i forebyggelsen og bekæmpelsen af terror, i bestræbelserne på at skabe udvikling og bekæmpe nød og fattigdom i verden samt i den internationale miljø- og klimapolitik. EU skal også styrke den civile krisestyringskapacitet.

Vi skal målrettet understøtte EU's nabolandes ønske om et tættere samarbejde, herunder inddragelse i EU's programmer og adgang til EU's markeder i takt med fremskridt i landenes reformbestræbelser.

Samtidig noterer vi os med tilfredshed, at EU's sikkerheds- og forsvarsdimension udvikles i overensstemmelse med principperne i FN-pagten og på grundlag af traktatens præciseringer. Traktaten sætter rammerne for civile og militære operationer uden for EU's område. Dvs. aktioner på nedrustningsområdet, humanitære opgaver og redningsopgaver, rådgivnings- og bistandsopgaver på det militære område, konfliktforebyggende og fredsbevarende opgaver og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse og stabiliseringsoperationer. Hertil kommer bidrag til bekæmpelse af terrorisme, herunder gennem støtte til tredjelands bekæmpelse af terrorisme på deres område. Traktaten fastslår, at NATO for Danmark og de andre stater, der er medlemmer af NATO, fortsat er grundlaget for det kollektive forsvar. Traktaten indebærer ikke skabelse af en europæisk hær og ændrer ikke ved regeringens og Folketingets eneret til at udsende danske tropper som fastsat i grundloven. Traktatens forpligtelse til forbedring af militære kapaciteter medfører ikke, at dette skal ske ved en forøgelse af militærudgifterne. Målet kan nås på anden vis. Det vil fortsat være medlemslandene, der selv fastlægger deres nationale

forsvarsbudgetter. I den forbindelse erindres om, at det danske forsvarsforbehold bevares i den nye traktat.

Vi ser også gerne, at EU spiller en større rolle i indsatsen for at løse flygtningeproblemer og bekæmpelsen af ulovlig indvandring og grænseoverskridende kriminalitet.

En traktat med nye tilpasningsmuligheder

Vi finder, at der med traktaten er skabt et grundlag, der i en længere årrække kan danne en effektiv, demokratisk og gennemsigtig ramme for EU's fremtidige udvikling. I de kommende år skal vi fokusere på at styrke samarbejdet om konkrete resultater. Vi er derfor tilfredse med, at traktaten på flere punkter rummer nye tilpasningsmuligheder.

Traktatændringer

Traktaten indeholder i artikel IV-445 en ny bestemmelse om, at man kan gennemføre ændringer i traktatbestemmelserne om EU's interne politikker uden indkaldelse af en regeringskonference eller et konvent. Ændringerne kan ikke give EU mere kompetence, og en beslutning vil kræve enstemmighed i Det Europæiske Råd og efterfølgende ratifikation efter de forfatningsmæssige bestemmelser i hvert enkelt land. Der er således sikret en dobbelt dansk vetoret på samme måde som med den almindelige traktatændringsprocedure.

Flertalsafgørelser

I et EU med 25 eller flere medlemslande må udgangspunktet være, at beslutninger træffes med kvalificeret flertal. Men på enkelte områder har det været vigtigt for flere lande at fastholde enstemmighed.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik udgør i den forbindelse et særligt område. EU skal påtage sig et større ansvar internationalt. Vi er derfor tilfredse med, at traktaten indebærer, at flere afgørelser træffes med kvalificeret flertal. Hovedreglen er dog fortsat enstemmighed, ligesom de overordnede retningslinier for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vedtages med enstemmighed uden mulighed for at overgå til kvalificeret flertal. På områder, hvor der kan træffes afgørelse med kvalificeret flertal, gør traktaten det muligt for et enkelt land af vitale årsager i sidste ende at sikre afstemning med enstemmighed. EU kan ikke

pålægge et land en bestemt udenrigspolitik, ligesom eet land ikke bør hindre de øvrige i at føre en bestemt udenrigspolitik.

Vi finder det på sin plads, at traktaten indeholder mulighed for, at medlemsstaterne med enstemmighed senere kan beslutte, at man på visse områder overgår fra enstemmighed til kvalificeret flertal eller fra en særlig lovgivningsprocedure for Rådet til den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Rådet og Parlamentet er medlovgivere¹. Vi ser gerne denne mulighed udnyttet til at overgå til flertalsafgørelser på flere områder, f.eks.

- minimumssatser for miljøafgifter (artikel III-234, stk. 2),
- minimumssatser for energiafgifter (artikel III-256, stk. 3),
- bekæmpelse af forskellige former for diskrimination (artikel III-124, stk. 1) og
- beslutninger om EU's flerårige finansielle ramme (artikel I-55, stk. 4).

Vi hilser det også velkommen, at der med artikel III-223, stk. 2 sker automatisk overgang til kvalificeret flertal og almindelig lovgivningsprocedure vedrørende strukturfondene og samhørighedsfonden, når de første bestemmelser efter traktatens ikrafttræden skal vedtages.

Vi er enige om, at lovforslaget i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktaten skal indeholde en bestemmelse om, at Folketinget i alle tilfælde skal give samtykke til at benytte muligheden for at overgå til kvalificeret flertal eller den almindelige lovgivningsprocedure. Vi er også enige om, at vi vil gennemføre tætte konsultationer mellem partierne i hvert enkelt tilfælde.

¹ Der er tale om dels en generel mulighed for at ændre beslutningsprocedurer inden for EU's politikker og funktionsmåde i traktatens art. IV-444, dels mulighed for specifikke beslutninger herom inden for dele af social- og arbejdsmarkedspolitikken (art. III-210, stk. 3), dele af miljøpolitikken (art. III-234, stk. 2), dele af civilretten (art. III-269, stk. 3), dele af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (art. III-300, stk. 3), den flerårige finansielle ramme (art. I-55, stk. 4), samt beslutningsprocedurer inden for et forstærket samarbejde (art. III-422). Reglen kan ikke anvendes for beslutninger med indvirkning på militær- eller forsvarsområdet. Traktatbestemmelser, der forudsætter særskilt national ratifikation, vil i sagens natur kræve, at alle medlemslande er enige. Det gælder f.eks. supplerung af unionsborgerrettigheder (art. III-129) og valgordning for Europa-Parlamentet (art. III-330). Overgang til kvalificeret flertal eller indførelse af den almindelige lovgivningsprocedure på disse områder giver således ikke mening. Den beskrevne procedure mellem aftalpartierne for anvendelse af artikel IV-444 og de specifikke muligheder for overgang til kvalificeret flertal eller den almindelige lovgivningsprocedure vil finde tilsvarende anvendelse, hvis ændringen af beslutningsproceduren sker på grundlag af en forenklet traktatændringsprocedure i artikel IV-445.

Muligheden for at overgå til kvalificeret flertal eller til den almindelige lovgivningsprocedure eksisterer også på områder, hvor særlige forhold gør det nødvendigt at overveje en sådan beslutning nøje. Det gælder f.eks. muligheden i artikel III-185, stk. 6 for senere at overdrage tilsynet med visse finansielle institutioner til Den Europæiske Centralbank, i hvis Styrelsesråd Danmark ikke er repræsenteret, så længe Danmark står uden for euro-samarbejdet. Det gælder også på centrale dele af social- og arbejdsmarkedspolitikken, visse dele af den fælles handelspolitik og på dele af skatteområdet, hvor den danske velfærdsmodel betyder, at Danmark bør udvise særlig opmærksomhed.

Inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken er vi således tilfredse med, at traktaten i artikel III-210 fastholder enstemmighed ved beslutninger om beskyttelse af arbejdstagerne ved:

- arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse (stk. 1c),
- ophævelse af en arbejdskontrakt (stk. 1d),
- repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser (stk. 1f), samt for
- beskæftigelsesvilkår for tredjelandstatsborgere (stk. 1g).

Vi er enige om, at vi ikke vil støtte overgang til kvalificeret flertal eller almindelig lovgivningsprocedure på disse områder, hvis et af partierne bag denne aftale fortsat modsætter sig det pågældende forslag efter konsultationer mellem partierne. Vi er enige om at den samme ordning skal gælde regulering af spørgsmål efter artikel III-125, stk. 2, der vedrører social sikring eller social beskyttelse. Såfremt et parti har modsat sig et forslag, er vi enige om, at vi vil konsultere på ny, hvis der sker væsentlige ændringer i forudsætningerne for afvisningen af det pågældende forslag.

Vi er også tilfredse med, at traktaten understreger arbejdsmarkedsparternes rolle på EU-plan under hensyntagen til de nationale systemers forskelligartede karakter. Som led heri fastholder traktaten i artikel III-211 og III-212 arbejdsmarkedsparternes adgang til at indgå frivillige overenskomstaftaler på EU-plan om social- og arbejdsmarkedspolitikken, samt deres adgang til frit at vælge, om aftalerne skal gennemføres af EU. Vi lægger i den forbindelse vægt på, at det som hidtil overlades til medlemsstaterne selv at vælge form og midler for gennemførelsen, og at det danske aftalesystem på arbejdsmarkedet fastholdes.

Når det gælder tjenesteydelser, er vi tilfredse med, at traktaten i artikel III-145-147 ikke ændrer på EU's kompetence i forhold til tjenesteydelser inden for det indre marked, ligesom traktaten fastholder definitionen af, hvad der i henhold til traktaten forstås ved en tjenesteydelse. Vi er ligeledes tilfredse med, at traktaten uændret fastholder, at medlemsstaterne selv bestemmer deres ejendomsretlige ordninger (artikel III-425).

Når det gælder handel med tjenesteydelser understreger artikel III-315 om den fælles handelspolitik, at EU ikke via handelspolitikken må ændre på kompetencedelingen mellem EU og medlemslandene. Det gælder også forhandling og indgåelse af handelsaftaler om tjenesteydelser på det kulturelle og audiovisuelle område, samt social-, uddannelses- og sundhedsområdet. Vi er tilfredse med, at EU's eksterne kompetence vedrørende tjenesteydelser i medfør af artikel III-315 ikke kan række ud over EU's interne kompetence, og at den derfor ikke ad bagdøren kan udvide EU's interne kompetence vedrørende tjenesteydelser på bl.a. det kulturelle og audiovisuelle område, samt det sociale, uddannelses- og sundhedsmæssige område.

Vi er i den forbindelse enige om, at vi om nødvendigt vil udnytte muligheden i traktatens artikel III-325, stk. 11 for at indhente en udtalelse fra EU-domstolen, hvis vi mener, at en handelsaftale vil indebære harmonisering på et område, hvor traktaten udelukker harmonisering. Hvis Domstolen deler denne opfattelse, vil aftalen ikke kunne træde i kraft, medmindre den ændres.

Som noget nyt i traktaten skal Kommissionen i hvert enkelt tilfælde nøje overveje, om den nationale tilrettelæggelse og levering af sociale, sundhedsmæssige og uddannelsesmæssige tjenesteydelser kan forstyrres alvorligt, og om medlemsstaternes ansvar for levering heraf bringes i fare. Tilsvarende skal Kommissionen ligeledes som noget nyt i forbindelse med handelsaftaler om tjenesteydelser på det kulturelle og audiovisuelle område nøje overveje, om den kulturelle og sproglige mangfoldighed i EU bringes i fare. Vi er enige om, at vi vil afvise eventuelle forslag om overgang til flertalsafgørelser på disse områder, såfremt blot et partierne bag denne aftale modsætter sig det pågældende forslag efter konsultation mellem partierne.

Vi mener, at en styrkelse af EU-samarbejdet på visse skatteområder er i Danmarks interesse. Det gælder bl.a.:

- fastsættelse og harmonisering af minimumssatser for indirekte afgifter (artikel III-171),
- samarbejde om skatte- og afgiftsunddragelse og -undgåelse samt administrativt samarbejde (artikel III-171 og III-173).

På disse områder er vi derfor indstillet på at støtte eventuelle forslag om overgang til flertalsafgørelser eller almindelig lovgivningsprocedure.

På visse andre skatteområder vil vi imidlertid afvise eventuelle forslag om overgang til flertalsafgørelser eller almindelig lovgivningsprocedure inden for artikel III-171 og III-173, såfremt blot ét af partierne bag denne aftale modsætter sig det pågældende forslag efter konsultationer mellem partierne. Det gælder forslag om overgang til flertalsafgørelser eller almindelig lovgivningsprocedure, der kan vedrøre:

- direkte personskatter (artikel III-173), samt
- harmonisering af indirekte afgifter, bortset fra minimumsharmonisering (artikel III-171).

Det samme gælder for forslag om overgang til flertalsafgørelser eller almindelig lovgivningsprocedure, som angår tilnærmelse af lovgivning, der direkte indvirker på det fælles markeds oprettelse eller funktion i medfør af artikel III-173. Undtaget er dog overgang til flertalsafgørelser eller almindelig lovgivningsprocedure vedrørende opdatering af Partnerskabs- og Samarbejdsaftaler med tredjelande, samt skattespørgsmål, der ikke vedrører direkte personskatter.

Såfremt et parti har modsat sig et forslag, er vi enige om, at vi vil konsultere på ny, hvis der sker væsentlige ændringer i forudsætningerne for afvisningen af det pågældende forslag.

Vandrende arbejdstagere

Vi er enige om, at der i det indre marked er behov for at kunne koordinere de sociale sikringsordninger for vandrende arbejdstagere. Samtidig er vi af den faste overbevisning, at indretningen og finansieringen af de enkelte medlemslandes velfærdssystemer først og fremmest er en national opgave.

Bestemmelsen i artikel III-136 om social sikring gør det muligt med kvalificeret flertal at vedtage ordninger om beregning og udbetaling af ydelser til vandrende arbejdstagere i EU. Bestemmelsen indeholder samtidig en effektiv nødbremse i stk. 2, der gør det muligt at henvise et forslag, der berører grundlæggende aspekter af det sociale sikringssystem eller dets finansielle balance, til behandling i Det Europæiske Råd, som træffer afgørelse ved konsensus. Inden fastlæggelse af Danmarks holdning til et forslag på dette område vil regeringen naturligvis som hidtil skulle vurdere konsekvenserne af forslaget og indhente forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg. Vi er enige om, at vi vil gennemføre tætte konsultationer mellem partierne bag aftalen om ethvert forslag med hjemmel i artikel III-136 med henblik på at sikre, at forslaget ikke berører grundlæggende aspekter af Danmarks sociale sikringssystem eller dets finansielle balance.

Hvis et forslag efter en sagkyndig vurdering, om nødvendigt med inddragelse af ekstern ekspertise, vurderes at berøre grundlæggende aspekter af Danmarks sociale sikringssystem eller dets finansielle balance, er vi enige om at insistere på, at forslaget behandles i Det Europæiske Råd, og at Danmark modsætter sig en vedtagelse af forslaget. Såfremt der skønnes behov for inddragelse af ekstern ekspertise til brug for den sagkyndige vurdering, udpeges de relevante sagkyndige efter enighed mellem partierne. I tilfælde, hvor den sagkyndige vurdering rejser begrundet tvivl om, hvorvidt et forslag risikerer at berøre grundlæggende aspekter af det sociale sikringssystem eller dets finansielle balance, kan ethvert parti i kredsen kræve nødbremsen anvendt. Hvis der sker ændringer i væsentlige forudsætninger for vurderingerne, herunder hvis Kommissionen ændrer sit forslag, er vi enige om på ny at tage stilling til spørgsmålet. Ethvert aftaleparti kan kræve fornyet vurdering, hvis det anser de politiske forudsætninger for væsentligt ændret.

Aftalens status

Aftalen er udtryk for en grundlæggende politisk forståelse mellem de deltagende partier på de områder aftalen dækker. Den indgår i bemærkningerne til lovforslaget om ratifikation af traktaten, uden at dette ændrer ved, at der er tale om en politisk aftale.

Aftalen gælder så længe som den traktat, der blev undertegnet i Rom den 29. oktober 2004. En ændring af aftalen forudsætter enighed mellem aftalepartierne.

* * *

Danmarks særlige stilling

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

Forbeholdene er fastholdt i den nye traktat. Samtidig er der i traktaten skabt mulighed for, at Danmarks forbehold vedrørende EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender kan ændres, såfremt det godkendes ved en folkeafstemning. Det betyder i givet fald, at Danmark fra sag til sag tager stilling til deltagelse i samarbejdet på dette område.

Det er helt afgørende, at dansk EU-politik også på disse områder hviler på det nødvendige folkelige fundament. En ændring af Danmarks særlige stilling kan kun ske ved senere, særskilt folkeafstemning.