
FOLKETINGET



Europaudvalget

Folketingets Repræsentant ved EU

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 29. september 2010

Rammeaftale mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen

1. Baggrund
2. Rammeaftalens nærmere indhold
3. Europa-Parlamentet
4. Kommissionen
5. Rådet
6. De nationale parlamenter

Sammenfatning

Europa-Parlamentet og Kommissionen har siden februar i år forhandlet en ny rammeaftale om samarbejdet mellem de to institutioner. Den 29. juni 2010 vedtog forhandlerne for de to institutioner et udkast til rammeaftale.

Rådets Juridiske Tjeneste og visse nationale parlamenter har udtalt sig kritisk, idet man mener, at rammeaftalen vil ændre balancen mellem institutionerne og give Europa-Parlamentet beføjelser, det ikke har i ifølge traktaterne. Det anbefales, at Rådet tager forbehold om søgsmål ved Domstolen om rammeaftalen eller senere konkret udmøntning heraf.

I en udtalelse af 24. september 2010 kræver det finske Europaudvalg, at den finske regering sørger for, at rammeaftalen ikke påvirker Rådets institutionelle interesser og status i EU.

Kommissionen mener ikke, at rammeaftalen er i strid med traktaterne. På mange områder bliver Kommissionen ikke direkte forpligtet, men kan skønne, om den vil følge Europa-Parlamentets ønsker.

Rammeaftalen forventes vedtaget af Europa-Parlamentet i sessionen 18. – 21. oktober 2010 og i Kommissionen i løbet af efteråret.

I slutningen af noten stilles spørgsmål om rammeaftalens mulige konsekvenser for de nationale parlamenter.

1. Baggrund

I forbindelse med Europa-Parlamentets godkendelse af den nye Kommission (Barroso II) i februar 2010 blev det besluttet at forhandle en aftale mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen, som skulle bygge på "et særligt partnerskab" mellem de to institutioner.

Aftalen fra februar 2010 indeholdt de generelle principper for samarbejdet, som skulle danne grundlag for en rammeaftale, der nærmere regulerer samarbejdet mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen. (Nærmere beskrevet i EU-note (09)22).

Forhandlingerne mellem de to institutioner blev afsluttet den 29. juni 2010 og skal nu godkendes i Europa-Parlamentet og Kommissionen. Rådet blev oprindeligt inviteret, men ønskede ikke at deltage i forhandlingerne.

Det generelle oplæg til forhandlingerne fra februar såvel som rammeaftalen af 29. juni er blevet genstand for kritik fra forskellige side. Primært fra Rådet, hvis Juridiske Tjeneste i redegørelser af 4. marts 2010 og 30. august 2010 har kritiseret væsentlige dele af rammeaftalen. Også det finske og tjekkiske parlament har udtrykt kritik, der bl.a. er blevet behandlet på de seneste møder for COSAC.

Nedenfor gennemgås de væsentligste elementer i rammeaftalen.:

2. Rammeaftalens nærmere indhold

2.1. Et særligt partnerskab (Rammeaftalen pkt. 1 og 10).

Ifølge rammeaftalen er der "et særligt partnerskab" mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen, som skal reflekteres i aftalen og styrke Kommissionens politiske ansvarlighed og legitimitet, øge dialogen og udveksling af informationer mellem de to institutioner samt forbedre samarbejdet om procedurer og planlægning.

Det anføres i indledningen til rammeaftalen, at den ikke ændrer institutionernes indbyrdes kompetencer og skal fortolkes i overensstemmelse med den institutionelle balance, som er fastlagt i traktaterne.

2.2. Ligelig behandling af Europa-Parlamentet og Rådet (Rammeaftalen pkt. 8).

Rammeaftalen bestemmer, at Kommissionen garanterer, at den vil anvende det grundlæggende princip om ligelig behandling af Europa-Parlamentet og Rådet, specielt vedrørende adgang til møder og udveksling af udtalelser eller anden information, i særdeleshed om lovgivnings- og budgetmæssige emner.

2.3. Fortrolig information (Rammeaftalen pkt. 18 og Annex 2).

Et af de vanskelige spørgsmål i forhandlingerne mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen var fremsendelse af fortrolig information til Parlamentet.

I et bilag til rammeaftalen fastsættes der detaljerede regler for oversendelse af fortrolig information til Europa-Parlamentet samt registrering, klassifikation og tilgængelighed heraf.

2.4. Deltagelse i forhandlinger om internationale aftaler (Rammeaftalen pkt. 9, 19-25 og Annex 3).

Et andet stort og vanskeligt emne i rammeaftalen har været Europa-Parlamentets deltagelse i forhandlinger om internationale aftaler herunder vedrørende området for den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik.

Det fremgår af rammeaftalen, at Kommissionen – i det omfang den har kompetence til det - skal inddrage Europa-Parlamentet bedre på området for den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik.

Ligeledes skal Parlamentet orienteres øjeblikkeligt og fuldt ud om alle stadier i forhandlinger og indgåelse af internationale aftaler, inklusiv fastlæggelse af forhandlingsmandater.

Det er Kommissionen, der repræsenterer EU i internationale forhandlinger, siger rammeaftalen, men det tilføjes, at Kommissionen, efter anmodning fra

Parlamentet, skal fremme Europa-Parlamentets deltagelse i internationale konferencer, evt. som observatører.

Kommissionen skal tage berettiget hensyn til Parlamentets synspunkter og skal forsyne Parlamentet med en række dokumenter (udkast til forhandlingsmandater, udkast til ændringsforslag, udkast til forhandlingstekster og alle relevante dokumenter fra forhandlingspartnere (under forudsætning af disses accept)).

2.5. Kommissionens møder med nationale eksperter. National implementering (Rammeaftalen pkt. 13a og Annex 1).

Ifølge rammeaftalen skal Kommissionen give Europa-Parlamentet fuld information og dokumentation om møder med nationale eksperter, der deltager i arbejdet i Kommissionen med at forberede forslag til EU-lovgivning eller implementere den vedtagne lovgivning nationalt. Kommissionen kan også invitere Parlamentet til at deltage i disse arbejdsgrupper, hvis Parlamentet anmoder om det. De nærmere regler herom fastlægges i et bilag til rammeaftalen.

2.6. Kommissionens svar på Europa-Parlamentets resolutioner, herunder om fremsættelse af lovgivningsforslag (Rammeaftalen pkt. 14).

Kommissionen skal inden for en frist på tre måneder fra Europa-Parlamentets vedtagelse af en resolution informere Parlamentet skriftligt og mundtligt, om hvad Kommissionen vil gøre i relation til de emner, som Parlamentet rejser i resolutionen. Der er mulighed for at forkorte og forlænge fristen. Til gengæld lover Europa-Parlamentet at søge at undgå at stille mundtlige eller skriftlige spørgsmål om emner, som Kommissionen allerede har svaret på i relation til Parlamentets resolution.

Desuden skal Kommissionen informere Europa-Parlamentet om opfølgning på en anmodning fra Parlamentet til at fremsætte et konkret lovforslag. Dette skal ske inden 3 måneder fra Parlamentets vedtagelse. Hvis Kommissionen vil fremsætte forslaget til lovgivning, skal det ske inden 1 år, eller også skal forslaget optages i Kommissionens årlige Lovgivningsprogram. Hvis Kommissionen ikke vil fremsætte forslaget, skal Europa-Parlamentet have en detaljeret redegørelse om grundene hertil.

Ligeledes forpligter Kommissionen sig til et tæt og tidligt samarbejde med Europa-Parlamentet om initiativer som følge af Borgerinitiativet.

2.7. Afskedigelse af kommissærer, ændring af porteføljer i Kommissionen (Rammeaftalen pkt. 3,4 og 5).

Hvis Europa-Parlamentet beder formanden for Kommissionen om at afskedige en kommissær, skal Kommissionsformanden grundigt overveje, om han vil

bede pågældende medlem om at fratræde. Hvis ikke kommissionsformanden anmoder medlemmet om at fratræde, skal han ved næstfølgende session forklare Europa-Parlamentet, hvorfor han ikke gør det.

Hvis formanden for Kommissionen overvejer at ændre på kommissærernes porteføljer i løbet af en embedsperiode, skal han informere Europa-Parlamentet i god tid og rådføre sig med Parlamentet om ændringen af porteføljer. Dog kan kommissionsformandens ændringer i porteføljerne gennemføres uden at afvente Parlamentets udtalelse.

2.8. Kommissionens tilstedeværelse i Europa-Parlamentet (Rammeaftalen pkt. 37)

Kommissionen skal prioritere sin tilstedeværelse i Parlamentet (plenum og udvalg) frem for deltagelse i andre møder. Specielt skal Kommissionen sikre – hvis Parlamentet beder om det – tilstedeværelsen af den kommissær, der har ansvaret for det pågældende dagsordenspunkt.

2.9. Nationale parlamenter (Rammeaftalen pkt. 15a)

Kommissionen og Europa-Parlamentet er enige om at samarbejde vedrørende relationerne til de nationale parlamenter, som det nævnes i rammeaftalen. Dette indebærer bl.a. et samarbejde om gennemførelsen af Protokol nr. 2 TFEU om anvendelse af princippet om subsidiaritet og proportionalitet.

2.10. Kommissionens Arbejdsprogram (Rammeaftalen pkt. 12)

Det er aftalt, at de to institutioner skal blive enige om væsentlige forslag (key initiatives), som optages i Kommissionens årlige Arbejdsprogram, og som skal præsenteres på en plenarsamling i Europa-Parlamentet før offentligheden informeres.

2.11. Revision (Rammeaftalen pkt. 42)

Rammeaftalen skal revideres i lyset af de praktiske erfaringer ved udgangen af 2011.

3. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet betragter rammeaftalen som et vigtigt gennembrud i dets samarbejde med Kommissionen, idet man henviser til, at "Lissabontraktaten fastlægger nye beføjelser for Parlamentet og Kommissionen og indfører en ny interinstitutionel balance, der bør afspejles i aftalen" (udkast til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender).

Europa-Parlamentet forventes at vedtage rammeaftalen og en heraf følgende ændring i Forretningsordenen i oktober II-samlingen i år.

4. Kommissionen

Som oplyst i de seneste COSAC-møder mener næstformand i Kommissionen M. Sefcovic, at rammeaftalen respekterer Lissabontraktaten og de nye kompetencer, der her er givet til Europa-Parlamentet. På en lang række emner bliver Kommissionen ikke direkte forpligtiget, men kan skønne, om den vil følge Parlamentets ønsker. En del emner er tillige en kodificering af gældende praksis.

Kommissionen er imidlertid ikke helt tilfreds med formuleringer i Europa-Parlamentets udkast til betænkning, idet man finder, at de måske ikke fuldt ud afspejler forhandlingsresultatet, men snarere Parlamentets oprindelige krav. Som eksempel kan nævnes formuleringen om at give Europa-Parlamentet observatørstatus i internationale forhandlinger. Rammeaftalen har en formulering om, at Kommissionen skal "facilitate the inclusion of a delegation of Members of Parliament as observers in EU delegations" og senere i samme bestemmelse: "Subject to the legal, technical and diplomatic possibilities, they (MEPs) may be granted observer status by the Commission". Dette er i udkastet til betænkning blevet til: "Kommissionen skal på alle internationale konferencer give parlamentsmedlemmer observatørstatus og sikre deres tilstedeværelse på alle relevante møder".

Om Rådets kritik har dele af Kommissionen og Europa-Parlamentet den opfattelse, at Rådet måske endnu ikke fuldt ud har forstået Europa-Parlamentets større rolle i henhold til Lissabontraktaten. F. eks vil det være af betydning for Kommissionen, når den beslutter omfanget af Parlamentets deltagelse i internationale forhandlinger, om Parlamentet skal godkende aftalen eller blot skal udtale sig.

5. Rådet

Generelt er Rådet kritisk over for rammeaftalen. Det gælder specielt grundlaget for aftalen og Rådets manglende deltagelse i denne.

Det er således et spørgsmål, om der findes et "særligt partnerskab" mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen. Det er ikke omtalt i traktaterne. Tværtimod tales der om (art 13(2) TEU), at (alle) EU-institutionerne "samarbejder loyalt med hinanden".

Det forlyder, at Rådets Juridiske Tjeneste anbefaler, at Rådet tager forbehold om at forelægge de konkrete initiativer for Domstolen, som Europa-Parlamentet eller Kommissionen iværksætter som udmøntning af rammeaftalen. Dette skulle være godkendt i COREPER.

Det forventes, at Rådet vedtager en erklæring om rammeaftalen, hvor dets holdning præciseres.

En nærmere, mere detaljeret, gennemgang af udtalelsen af 30. august 2010 fra Den Juridiske Tjeneste kan ikke gives her, da dokumentet er internt (ikke fortroligt, men at betragte som Rådets interne arbejdsredskab).

6. De nationale parlamenter

6.1. Det finske parlament har den 23. april 2010 udtalt sig kritisk over for rammeaftalen, herunder

- at rammeaftalen mangler juridisk hjemmel, da man mener, at den angivne hjemmel i art. 295 TFEU kræver, at også Rådet deltager i aftalen, idet artiklen angiver, at "Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen ... aftaler i fællesskab formerne for deres samarbejde",
- at det ikke er korrekt, at traktaterne hjemler ligelig behandling af Rådet og Europa-Parlamentet. Traktaterne bestemmer, "at hver institution skal handle inden for de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne" (art.13(2)TEU), og en ligelig behandling af Rådet og Parlamentet sker kun i lovgivnings- og budgetmæssige anliggender,
- at Kommissionens initiativret begrænses ved de aftalte frister,
- at Europa-Parlamentet ikke har kompetence vedrørende Borgerinitiativet ud over fastlæggelse af procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelse af Borgerinitiativer, art. 24 TFEU,
- at rammeaftalen kan give Europa-Parlamentet en rolle i kontrol af gennemførelse af EU-retsakter, som det ikke har ifølge traktaterne.

Det finske parlaments Europaudvalg har behandlet det vedtagne udkast til rammeaftale og udtaler i en erklæring af 24. september 2010, at "udvalget kræver, at regeringen handler således, at rammeaftalen ikke de facto vil ændre Rådets institutionelle interesser og status i EU. Rådets kritik af rammeaftalen og dens tvivl om dennes lovlighed skal udtrykkes klart, således at man undgår tab af lovgivningsmæssig kompetence. Europaudvalget overvejer, om Finland bør støtte et søgsmål (ved Domstolen), hvis dette spørgsmål tages op i Rådet. Europaudvalget vil i øvrigt drøfte, hvilke handlinger, Finland bør foretage, når regeringen har aflagt rapport om forhandlingerne i Rådet. Europaudvalget lægger vægt på, at rammeaftalen er genstand for fortsat retlig undersøgelse". (Uofficiel oversættelse).

Det finske Europaudvalg vil rejse sagen igen på det kommende COSAC-møde d. 25.- 26. oktober 2010.

6.2. Senatet i det tjekiske parlament deler flere af kritikpunkterne i den finske udtalelse fra april i år, herunder bl.a. om muligheden af, at kun to af institutio-

nerne kan indgå en aftale af den nævnte karakter samt om Europa-Parlamentets rolle i Borgerinitiativet.

6.3. Generelt må det konstateres, at rammeaftalen ikke direkte vedrører de nationale parlamenter, men den kan få betydning for disse i det kommende samarbejde med Europa-Parlamentet og Kommissionen.

Som nævnt fastlægger rammeaftalen, at Europa-Parlamentet og Kommissionen er enige om at samarbejde om relationerne til de nationale parlamenter. Ifølge det oplyste kom denne formulering med på initiativ af Europa-Parlamentet, og den har ikke været drøftet i detaljer i forhandlingerne om rammeaftalen.

Europa-Parlamentet har tidligere udtalt sig kritisk om for tætte relationer mellem Kommissionen og de nationale parlamenter, og det må formodes, at Europa-Parlamentet gennem den aftalte formulering ønsker at få information/kontrollere initiativer fra Kommissionens side over for de nationale parlamenter.

Desuden kan rammeaftalen rejse spørgsmål i de nationale parlamenter om dens betydning for samarbejdet mellem de nationale parlamenter indbyrdes og mellem disse og EU-institutionerne om f. eks. Kommissionens Lovgivningsprogram og udmøntningen heraf. Kan de nationale parlamenter få samme adgang til ikke-fortrolige informationer fra Kommissionen som Europa-Parlamentet? Hvis ikke, kan det betyde, at Europa-Parlamentet er bedre informeret om f. eks. national gennemførelse af retsakter, internationale aftaler, Borgerinitiativet etc.

Med venlig hilsen

Peter Juul Larsen
(11169)