

**DA**

***Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg***

**Rue Belliard/Belliardstraat 99 — 1040 Bruxelles/Brussel — BELGIQUE/BELGIË**

**Tlf. +32 25469011 — Fax +32 25134893 — Internet:** [**http://www.eesc.europa.eu**](http://www.eesc.europa.eu)

|  |
| --- |
|  |

Bruxelles, den 16. september 2015

|  |
| --- |
| Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs  **UDTALELSE** om  **Forbedring af Den Europæiske Unions funktionsmåde med udgangspunkt i Lissabontraktatens potentiale**  og om  **Den mulige udvikling og tilpasning af Den Europæiske Unions nuværende institutionelle opbygning** |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  Ordfører: **Luca Jahier**  Medordfører: **José Isaías Rodríguez García-Caro**  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |

Europa-Parlamentet besluttede den 19. maj 2015 under henvisning til artikel 304, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

*"Forbedring af Den Europæiske Unions funktionsmåde med udgangspunkt i Lissabontraktatens potentiale*"

og om

*"Den mulige udvikling og tilpasning af Den Europæiske Unions nuværende institutionelle opbygning".*

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 510. plenarforsamling den 16.‑17. september 2015, mødet den 16. september, følgende udtalelse med 185 stemmer for, 4 imod og 4 hverken for eller imod:

\*

\* \*

# **Indledning**

## Denne udtalelse er udarbejdet efter anmodning fra Europa-Parlamentet i forbindelse med to betænkninger fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender: *Forbedring af Den Europæiske Unions funktionsmåde med udgangspunkt i Lissabontraktatens potentiale* (ordførere: Mercedes Bresso og Elmar Brok) og *Den mulige udvikling og tilpasning af Den Europæiske Unions nuværende institutionelle opbygning* (ordfører: Guy Verhofstadt).

## EØSU hilser Europa-Parlamentets initiativ velkommen. Det er forventningen, at det i høj grad vil bidrage til at relancere debatten om Den Europæiske Unions fremtid. EØSU har allerede vedtaget flere udtalelser om emnet og er fast besluttet på at bidrage yderligere til Europa‑Parlamentets arbejde.

## EØSU er det organiserede civilsamfunds[[1]](#footnote-1) institutionelle repræsentant på EU-niveau og dets medlemmer "*udfører deres hverv i fuldkommen uafhængighed og i Unionens almindelige interesser*"[[2]](#footnote-2). Siden oprettelsen har EØSU i sin egenskab af rådgivende organ for EU‑institutionerne været garant for effektiv, bred og konsekvent deltagelse af det organiserede repræsentative europæiske civilsamfund i EU's politikudformning og beslutningstagning. Det bidrager således til at sikre, at beslutninger træffes så åbent og så tæt på borgerne som muligt[[3]](#footnote-3), og dermed til gennemførelsen af nærheds- og proportionalitetsprincipperne, som er bestemmende for anvendelsen af EU's kompetencer[[4]](#footnote-4).

# **Europa ved et vendepunkt: Chancen bør gribes**

## Her næsten seks år efter Lissabontraktatens ikrafttræden har Europa-Parlamentet rejst spørgsmålet, om Den Europæiske Union kan overvinde sine udfordringer ved at udnytte Lissabontraktatens gældende bestemmelser fuldt ud, og/eller om det er nødvendigt at tage visse politikområder og EU's nuværende institutionelle struktur op til revision.

## Krisen, som udløstes i 2008, afslørede alvorlige mangler i euroområdets opbygning og EU's institutionelle struktur, hvilket fremtvang hasteforanstaltninger med henblik på tilpasning og innovation. EU-institutionerne har med disse ændringer vist, at de er robuste og evner at fjerne truslen om en generel opløsning af euroområdet. Resultatet er desuden, at der er blevet indført solidaritets- og støttemekanismer, der er uden fortilfælde i EU's historie. Ikke desto mindre er EU nødt til igen at nå et vækstniveau, der er tilstrækkeligt til at forbedre vilkårene for virksomheder og fastholde arbejdspladser, nedbringe arbejdsløsheden og de sociale uligheder og den asymmetriske udvikling mellem medlemsstater og regioner. Indtil nu har de vækstfremmende foranstaltninger ikke været gode nok til at nå disse mål.

## De økonomiske problemer har imidlertid betydet, at indsatsen har været koncentreret om økonomiske og finanspolitiske hasteinitiativer for at tackle den dybe finansielle og økonomiske krise. Disse foranstaltninger har givet anledning til alvorlige betænkeligheder vedrørende den demokratiske ansvarlighed og de sociale konsekvenser, som ikke i tilstrækkeligt omfang er blevet taget i betragtning. Af afgørende betydning er det, at håndteringen af krisen har gjort det klart, at der er grund til bekymring vedrørende gennemsigtigheden, ansvarligheden og bæredygtigheden af beslutningsprocessen i EU, bl.a. fordi man gentagne gange har tyet til mellemstatsligt samarbejde.

## Under krisen indgik et stort flertal af EU's medlemsstater mellemstatslige traktater, der er retlige instrumenter, som indgås uden om procedurerne i EU-traktaterne. Det drejer sig om traktaten om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union og traktaten om oprettelse af den europæiske stabilitetsmekanisme. Disse traktater er blevet vedtaget uden en gennemsigtig eller offentlig debat af betydning. En sådan mellemstatslig fremgangsmåde, repræsenteret af Det Europæiske Råd, kan forklares med den økonomiske dimension af krisen og med det store pres for hurtigt at få indført instrumenter, der kunne afhjælpe krisen. Dette rejser spørgsmålet om eventuelle konflikter mellem disse traktaters mellemstatslige karakter og EU's egne "retsnormer".

## EU er i dag i en situation, hvor Unionen skal overvinde den tiltagende fragmentering og den stærkt splittende økonomiske, sociale og politiske krise, som i kombination med stadig hyppigere civile protester bidrager til at øge forskellene. Dagens Europa er præget af genoplivede fordomme, nationale stereotyper og øget splittelse mellem befolkninger og lande med opblomstringen af populistiske og antieuropæiske bevægelser. Der er derfor et akut behov for at fremme de aspekter, der forener Europas folk frem for dem, der adskiller dem. Dette bliver en lang proces, som straks bør gå i gang.

## Det er også et Europa, hvor borgerne har begrænset tillid til EU-institutionerne, og hvor der ses med yderst kritiske øjne på de traditionelle demokratiske politikker. Denne situation afspejles hovedsageligt på *nationalt* niveau, som resultaterne af de seneste valg har vist. Virkningen mærkes imidlertid i høj grad på *EU-*niveau. Ved valget til Europa-Parlamentet i 2014 gik ca. en fjerdedel af pladserne til kandidater fra partier, som enten er skeptiske over for det europæiske projekt eller over for bestemte EU-politikker. På trods af det nationale ansvar for krisen opfatter borgerne det sådan, at "Europa" enten er ansvarlig for de socioøkonomiske problemer, eller at EU-institutionerne ikke gør nok for at gøre deres dagligdag lettere. Alligevel støtter et stort flertal af vælgerne stadig yderligere europæisk integration.

## Risikoen for, at Det Forenede Kongerige forlader EU efter en folkeafstemning i eller før 2017, og den fortsatte mangel på stabilitet i Grækenland understreger yderligere, at EU står ved et politisk vendepunkt. Det kan således hævdes, at Europa har mistet sin retningssans, når det gælder en uddybning af den europæiske integration, og at der i høj grad kan sættes spørgsmålstegn ved Europas nuværende og fremtidige udvikling og identitet. Mens den europæiske integration førhen blev drevet af en vision (fred, forsoning, velstand osv.), ser vi i dag et EU, som "reagerer" på trusler og udfordringer i stedet for at være drivkraften bag udviklingen.

## I stedet er EU som sagt af den tidligere formand for Det Europæiske Råd Herman Van Rompuy i dag nødt til at søge at finde den rette balance mellem et "mulighedsskabende" Europa, der evner at åbne op for nye muligheder, og et "omsorgsfuldt" Europa, der kan hjælpe sine borgere[[5]](#footnote-5). Det er netop denne synergi, som forstærket af en ny deltagelsesbaseret dimension vil få de europæiske borgere og dermed også politikerne til igen at tro på det europæiske projekt i overensstemmelse med ånden i præamblen til Traktaten om Den Europæiske Union.

## Til de interne vanskeligheder, som EU står over for, skal også tilføjes de stadig flere store eksterne udfordringer, herunder stigende frygt og usikkerhed i forbindelse med terrorisme, migrationspres, energisikkerhed og territorial samhørighed, hvortil kommer den stadig større ustabilitet langs EU's østlige og sydlige grænser.

## På denne yderst vanskelige baggrund er der et presserende behov for at få pustet nyt liv i debatten om et velfungerende EU og om traktaternes rolle i denne proces. Tidspunktet er det rette til at se nærmere på, hvordan resultaterne for Europas borgere kan blive bedre, og til at tilpasse og styrke den nuværende institutionelle struktur.

## Lige så vigtigt er det at genskabe tilliden ved at gøre en større indsats for at forklare fordelene ved EU for borgerne og ved at lytte til dem og til de repræsentative civilsamfundsorganisationer. Det er den udbredte opfattelse, at EU ikke er lykkedes med hverken at formulere eller gennemføre bæredygtige, inklusive og afbalancerede strategier med fokus på investeringer og vækst og reduktion af uligheder. Dertil kommer, at EU ikke har leveret konkrete resultater til borgerne, hvilket medlemsstaterne er delvist ansvarlige for. Slutresultatet er, at borgerne i stadig højere grad mister tilliden til EU, en følelse af, at EU‑institutionerne griber ind i lokale anliggender, som de ikke bør blande sig i, og en stadig mere omfattende misinformation. Det er altafgørende at genskabe tilliden til og troen på EU. EU står ved et vendepunkt, og for at komme videre er tilslutning fra borgerne af afgørende betydning.

# **Bedre udnyttelse af de eksisterende EU-traktater**

## De eksisterende EU-traktater rummer uden tvivl uudnyttede muligheder, der kan anvendes til at forbedre politikkerne og dermed styrke EU internt og eksternt. Hvad enten det handler om at undersøge mulighederne for mere dybtgående politiktiltag eller for at forbedre gennemførelsen, er der en bred vifte af politikområder og tekniske instrumenter, der kan udnyttes. Dette bør være Den Europæiske Unions og dens institutioners aktuelle prioritet.

## Trods behovet for at revidere visse aspekter af Den Europæiske Unions eksisterende institutionelle rammer ved hjælp af specifikke traktatændringer må det konstateres, at betingelserne herfor ikke er opfyldt på nuværende tidspunkt. EØSU vil derfor først tage stilling til spørgsmålet om traktatændringer og -tilpasninger, hvis og når betingelserne er de rette.

## Af afgørende betydning for at genskabe borgernes tro på EU er behovet for at sikre sammenhæng og overensstemmelse mellem alle EU's politikker og aktiviteter som fastsat i artikel 7 i TEUF og dermed forbedre gennemførelsen af de eksisterende traktater. Det betyder, at der skal være balance mellem traktaternes territoriale, økonomiske og sociale dimensioner. Især vil det kræve fuld anvendelse af artikel 3 i TEU, der bl.a. fastsætter, at EU skal baseres på " *… en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten … (der) fremmer økonomisk, social og territorial samhørighed og solidaritet mellem medlemsstaterne*".

## Andre eksempler på underudnyttede eksisterende bestemmelser i traktaterne er de fem horisontale bestemmelser i TEUF, der navnlig vedrører ligestilling mellem mænd og kvinder (artikel 8), fremme af et højt beskæftigelsesniveau, sikring af passende social beskyttelse og bekæmpelse af social udstødelse (artikel 9), bekæmpelse af forskelsbehandling (artikel 10), miljøbeskyttelse (artikel 11) og forbrugerbeskyttelse (artikel 12). Fremover bør disse bestemmelser anvendes til at fremme større sammenhæng mellem EU-politikkerne og større ansvarlighed over for EU-borgerne.

## Derudover er en lang række politikområder ikke blevet udnyttet godt nok. Det vigtigste instrument til integrationen af de 28 medlemsstater har været det **indre marked**[[6]](#footnote-6). Dette bør suppleres med yderligere integration med henblik på at øge væksten, konkurrenceevnen, beskæftigelsen og fordelene for alle EU's borgere og regioner. For at realisere dette er der behov for omfattende EU-initiativer, først og fremmest på produktmarkederne, energi-, transport-, tjenesteydelses- og arbejdsmarkederne, inden for offentlige indkøb og intellektuel ejendomsret og i den digitale økonomi. Endvidere bør de nationale skatte- og afgiftsreformer være mere gennemsigtige, gribe ind over for urimelig skattekonkurrence og suppleres af en bredere vifte af EU-politiktiltag[[7]](#footnote-7).

## **Energiunionen** og **det digitale indre marked** er de to sektorklynger, hvor der primært bør iværksættes styrkede EU-politikker. Det digitale indre marked er emnet for en særskilt EØSU-udtalelse, der er under udarbejdelse, og behandles derfor ikke nærmere i denne udtalelse.

## For at afhjælpe den eksterne trussel fra energiusikkerhed kan EU anvende de eksisterende bestemmelser i artikel 194 i TEUF og arbejde hen imod en energiunion. EØSU har til stadighed argumenteret for "mere Europa" på det energipolitiske område og har opfordret til, at solidaritet bliver drivkraften bag udviklingen af den europæiske energipolitik. I medfør af artikel 194 vil det være muligt at etablere et effektivt og gennemsigtigt forvaltningssystem for energiunionen, som vil gøre EU's energipolitik mere effektiv, reducere omkostningerne, medføre fordele for borgerne og skærpe EU's profil i forhold til de internationale partnere. Fremme af vedvarende energi og støtte til virksomhederne i deres energiomstilling er væsentlige elementer i denne proces.

## Derudover vil den kommende midtvejsevaluering af **Europa 2020-strategien** kunne bruges til at skabe reelle fremskridt, der kan fremme den inklusive vækst, konkurrenceevnen og beskæftigelsen samt skabe fordele for alle EU-borgere og -regioner. Det kræver, at reformerne får fokus på EU-investeringer for at give en saltvandsindsprøjtning til konkurrenceevne og innovation, beskæftigelse, ressourceeffektivitet, bæredygtig genindustrialisering, flere og ordentlige jobs, ligestilling på arbejdsmarkedet, social og regional samhørighed, inklusion og et velfungerende indre marked. EØSU understreger, at det ikke er en helt ny strategi, EU har brug for, men en langt mere effektiv Europa 2020-strategi[[8]](#footnote-8), herunder en stadig mere effektiv, velafbalanceret og demokratisk tilrettelæggelse af det europæiske semester.

## Et skridt i retning af at opnå stordriftsfordele og opfylde EU's politiske mål kunne opnås ved at reformere EU's ordning for **egne indtægter** og således forenkle den nuværende ordning for medlemsstaternes bidrag og betalinger, indføre en ny ordning for egne indtægter og reformere korrektionsmekanismerne. En omlægning af de egne indtægter vil betyde, at Romtraktatens oprindelige artikel 201, som nu er artikel 311 i TEUF, for første gang vil finde korrekt og fuld anvendelse. For EØSU er det af afgørende betydning, at ordningen for egne indtægter opfylder en række kriterier, såsom rimelighed, effektivitet, stabilitet, gennemsigtighed, enkelhed, ansvarlighed, budgetdisciplin, fokus på europæisk merværdi, subsidiaritet og finanspolitisk suverænitet. For at opfylde disse målsætninger foreslås det at udnytte den kommende midtvejsrevision af EU-budgettet som en mulighed for at vedtage de relevante forslag fra Montigruppen på højt plan. Den vigtigste målsætning må være at styrke EU‑budgettets autonomi, således at det kan fungere som løftestang for og i højere grad komplementere de nationale budgetter. Dette vil bidrage direkte til at opnå stordriftsfordele og realisere EU's politiske mål[[9]](#footnote-9).

## EU har endvidere behov for reformer, der styrker fornemmelsen af **fælles borgerskab** på europæisk plan. Men denne fornemmelse af et fælles europæisk borgerskab vil ikke blive skabt, hvis ikke borgerne inddrages i beslutningstagningen på EU-niveau. De skal således have en følelse af, at de deltager i en fælles proces, der har samme mål i alle medlemsstater i hele Europa. En måde at opnå dette på er at give borgerne mulighed for at vælge medlemmerne af Europa-Parlamentet fra tværnationale lister, dvs. europæiske partier opstillet i flere medlemsstater, i stedet for kun at stemme på nationale partier. Dette kræver dog muligvis en traktatændring af artikel 223 i TEUF.

## I den forbindelse har EØSU fremhævet behovet for en effektiv gennemførelse af **EU's charter om grundlæggende rettigheder** ved hjælp af nye, målrettede initiativer[[10]](#footnote-10). Udvalget fremhæver behovet for at sikre lighed for alle med særligt fokus på udsatte grupper. Det understreger, at forpligtelserne i chartret gælder for alle institutioner, agenturer og organer på EU-niveau. EØSU henstiller til medlemsstaterne, at de på alle myndighedsniveauer og inden for alle politik- og lovgivningsområder skaber en kultur med fokus på beskyttelse og fremme af grundlæggende rettigheder. Hvordan de grundlæggende rettigheder specifikt påvirkes i løbet af gennemførelsesprocessen bør endvidere undersøges og kortlægges. EØSU opfordrer kraftigt Kommissionen til at forvalte sin rolle som traktaternes vogter effektivt og til at anvende traktatbrudsproceduren uden skelen til politiske overvejelser. Endvidere har EØSU opfordret alle EU's institutioner, agenturer, organer og medlemsstater, der beskæftiger sig med håndhævelse af grundlæggende rettigheder, til at fremme disse rettigheder med civilsamfundets deltagelse. Enhver regulering af den økonomiske styring og det indre markeds funktion skal tage hensyn til bestemmelserne i EU's charter, ved at der foretages en særskilt vurdering af dette aspekt[[11]](#footnote-11).

## EU's 28 medlemsstater har i løbet af de sidste 10 år skullet tackle store udfordringer og socialt splittende problemstillinger, som den enkelte medlemsstat ikke kan løse på egen hånd. Kun gennem koordinerede politikker og fælles handling på EU-niveau kan der opnås positive resultater. Dette gælder især inden for **migrations- og asylpolitikkerne** og **den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)**. På disse politikområder giver de eksisterende EU‑traktater store manøvremuligheder, og der er mange bestemmelser, der ikke er blevet udnyttet som følge af manglende fælles og konvergerende politisk vilje[[12]](#footnote-12). I denne forbindelse bør artikel 21-46 i TEU og artikel 76-81 i TEUF udnyttes yderligere.

## En kombination af ambition, pragmatisme og innovation er nødvendig for at gøre fremskridt. EØSU er af den opfattelse, at man i dag kan bruge EU's udfordringer som løftestang og arbejde hen imod en ny fase i EU's udvikling. Det er en chance for at udarbejde en ny pagt mellem medlemsstaterne og mellem EU og borgerne for et Europa med øget samarbejde, konkurrenceevne, vækst, integration og solidaritet.

## Et ikke tilstrækkeligt udnyttet redskab er uden tvivl "det forstærkede samarbejde" (defineret i artikel 20 i TEU). Denne procedure blev første gang anvendt på området skilsmisse og separation og efterfølgende til etablering af enhedspatentbeskyttelse i EU samt til den foreslåede indførelse af en afgift på finansielle transaktioner. Derudover er der også mulighed for at anvende "passerellebestemmelsen" (jf. artikel 48, stk. 7, i TEU). Sådanne ændringer kræver imidlertid enstemmighed blandt medlemsstaternes regeringer i Det Europæiske Råd eller Ministerrådet, hvilket kan blive svært at opnå. I princippet vil begge disse instrumenter kunne forenkle og fremskynde beslutningsprocessen i EU.

## Det er således yderst vigtigt at bygge på konklusionerne fra Det Europæiske Råd, der på sit møde den 26. og 27. juni 2014 enedes om, at: "*… begrebet om en stadig snævrere sammenslutning giver mulighed for forskellige integrationsforløb for forskellige lande, hvilket gør det muligt for dem, der ønsker at uddybe integrationen, at gøre fremskridt, samtidig med at de, der ikke ønsker en yderligere uddybning, respekteres*."[[13]](#footnote-13) Dette udsagn skaber grundlaget for en differentieret Europæisk Union, hvor alle 28 medlemsstater deltager, men om nødvendigt i forskelligt omfang, og åbner således mulighed for et forstærket samarbejde på strategiske områder, som det står alle medlemsstater frit for at deltage fuldt ud i.

## Derudover mener EØSU, at de makroregionale strategier får stadig større betydning for EU's fremtid. En styrkelse og udvidelse af disse strategier kan medvirke til at udvikle et europæisk mellemniveau, der kan skabe EU-konvergens og sikre systematisk inddragelse af det organiserede civilsamfund, herunder de økonomiske og sociale partnere.

# **Styrkelse af euroområdet og fuldførelse af ØMU'en**

## En styrkelse af ØMU'ens svage struktur og den økonomiske styring har været omdrejningspunktet for EU's krisestrategi i de seneste år. Hasteforanstaltningerne for at holde ØMU'en oven vande har medført en række nyskabelser, der dog er resultatet af en mellemstatslig beslutningsproces. Det er nu vigtigt at sikre, at disse mellemstatslige løsninger ikke bliver til en permanent regelramme ved siden af EU-traktaterne.

## På den baggrund er det bydende nødvendigt hurtigt at overgå fra det nuværende system, der er baseret på regler, som skal sikre budgetdisciplin, til en proces med øget konvergens mellem eurolandene.

## Eftersom euroen er EU's valuta, er det i første omgang nødvendigt, at landene i euroområdet fremskynder og uddyber integrationen ved at fuldføre ØMU'en, **hvilket er en proces, som skal forblive åben for alle EU's medlemsstater**. Dette vil kunne lade sig gøre gennem håndfast styring og styrkelse af euroområdets institutionelle rammer, som skal være baseret på:

* en **monetær og finansiel søjle**, der stort set er på plads, og som bør omfatte gennemførelsen af en fuldt udviklet, EU-styret bankunion med henblik på at etablere et paneuropæisk kapitalmarked og samtidig beskytte skatteyderne mod overdreven risikotagning og ukontrollerede misligholdelser;
* en **økonomisk søjle** for at styrke beslutningstagningen inden for økonomipolitikken og dermed fremme vækst, beskæftigelse, konkurrenceevne, konvergens og solidaritet inden for EU;
* en **social søjle**, som er uadskillelig fra økonomisk fremgang og effektivitet med henblik på at sikre fuld gennemførelse af EU-traktaterne under hensyntagen til artikel 3 i TEU og forbedre den sociale og territoriale samhørighed;
* en **politisk søjle**, herunder større ansvarlighed og demokratisk legitimitet, for at fremme troværdighed og tillid.

## Der bør endvidere tages skridt hen imod indførelsen af et budget for euroområdet, der kan bidrage til at absorbere eventuelle fremtidige chok, forudsat at denne eventuelle finanspolitiske kapacitet udformes som en betinget hjælp til reformbestræbelser. Som anført i EØSU's initiativudtalelse om endelig gennemførelse af ØMU'en[[14]](#footnote-14) vil et sådant budget for euroområdet kunne finansieres gennem beskatning af finansielle transaktioner i hele euroområdet, en CO2-afgift, en midlertidig afgift eller gennem udstedelse af fælles obligationer. Man skal dog stadig nå til enighed om disse løsningsmodeller.

## Der vil kunne opnås fremskridt inden for den økonomiske styring i EU ved at udbygge EU's sociale dimension. Grundlaget herfor bør være en mere afbalanceret anvendelse af artikel 3 i TEU, der fastsætter, at EU skal finde en ligevægt mellem økonomisk effektivitet og social og territorial samhørighed. Endvidere har artikel 151 og 153 i TEUF til formål at fremme harmoniseringen af medlemsstaternes sociale systemer; et spørgsmål, som EØSU behandlede i en udtalelse fra 2013[[15]](#footnote-15).

## Parallelt hermed er der behov for at forbedre EU's demokratiske legitimitet for at styrke de politiske rammer og især Europa-Parlamentets rolle. Med henblik derpå kan der tages konkrete skridt inden for rammerne af den nuværende traktat og de nuværende regler. På mellemlang og lang sigt bør en eventuel revision af traktaten kunne bringe de institutionelle bestemmelser i overensstemmelse med de krav, der er nødvendige for en ægte politisk union. EØSU har allerede godkendt en meget detaljeret køreplan for realiseringen af ØMU'ens politiske søjle, der opridser en lang række mulige tiltag[[16]](#footnote-16).

## EØSU noterer sig de fem formænds rapport til Det Europæiske Råd af 22. juni 2015 om *Fuldførelse af EU's Økonomiske og Monetære Union,* og det forventer, at rapporten vil komme til at udgøre grundlaget for en mere resolut indsats som anført ovenfor[[17]](#footnote-17).

# **Konsolidering af borgernes deltagelse, demokrati og ansvarlighed: vejen frem**

## Borgerne bør være i centrum for hele debatten om EU's fremtid. Demokrati og ansvarlighed er grundbegreber for unionsborgerskabet. En udmøntning af disse principper kræver, at Kommissionen, der er traktaternes vogter, spiller en afgørende rolle. Desuden spiller Kommissionen som den eneste institution med initiativret en central rolle i at sikre en balance mellem de forskellige kræfter og interesser, der udgør EU. Parallelt med denne balancegang skal nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet gennemføres mere effektivt med henblik på en mere demokratisk og deltagelsesorienteret styring i EU.

## Lissabontraktaten giver Europa-Parlamentet en mere fremtrædende rolle og medlemsstaterne en mere proaktiv funktion, idet Rådet er blevet styrket. I fremtiden vil det imidlertid blive nødvendigt at udvide Europa-Parlamentets kompetencer yderligere, og f.eks. tildele det en større rolle i den europæiske økonomiske styring og i det europæiske semester, og sikre en bedre balance i ansvarsfordelingen og det interinstitutionelle samarbejde mellem de tre institutioner, hvilket vil være garanti for en mere solid EU-metode. I den forbindelse er det især et problem, at der meget hyppigt gøres brug af "triloger" til vedtagelse af retsakter i forbindelse med første- og andenbehandlingen i den almindelige lovgivningsprocedure[[18]](#footnote-18). "Triloger" er i vidt omfang blevet normen, hvilket strider imod de demokratiske principper om gennemsigtighed og ansvarlighed og den balance, der nødvendigvis skal opretholdes mellem de tre institutioner inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure. EØSU henstiller derfor, at det igen bliver ånden, hvis ikke bogstavet, i den almindelige lovgivningsprocedure, der bliver gældende, således at "triloger" kun anvendes undtagelsesvist.

## Derudover vil også EU-metoden blive anvendt mere effektivt gennem horisontal subsidiaritet. Selv om begrebet horisontal subsidiaritet – ligesom begrebet vertikal subsidiaritet – ikke er udtrykkeligt defineret i traktaterne, sikrer det anerkendelse af den offentlige rolle for private aktører, såsom borgerne og de repræsentative civilsamfundsorganisationer, og deres deltagelse i politikudformnings- og beslutningsprocesser i kraft af disse aktørers særlige høringsfunktion samt af arbejdsmarkedets parters selvstændige lovgivningsmæssige rolle i den europæiske sociale dialog.

## I realiteten er der allerede en underforstået anerkendelse af begrebet horisontal subsidiaritet, som undertiden tillige benævnes funktionel subsidiaritet, i traktaterne i artikel 152, 154 og 155 i TEUF, som omhandler den sociale dialog og arbejdsmarkedets parters rolle.

## Også artikel 11 i TEU indeholder princippet om deltagelsesdemokrati som et væsentligt supplement til det repræsentative demokrati, således som det er beskrevet i artikel 10 og 12 i TEU[[19]](#footnote-19), og som udgør grundlaget for demokratiet. Som understreget af EØSU ved flere lejligheder giver artikel 11, stk. 1 og 2, i TEU[[20]](#footnote-20) store muligheder for at udvikle det europæiske demokrati, idet de fastlægger grundlaget for langsigtet etablering af en struktureret civil dialog på EU-niveau til at ledsage den politiske dialog mellem EU‑institutionerne og medlemsstaterne.

## Denne EU-metode bør desuden ledsages af øget "vertikal" subsidiaritet med en styrket rolle for de nationale parlamenter i politikudformningen i EU og et udbygget samarbejde mellem disse og Europa-Parlamentet.

## Et vigtigt aspekt er, at ovennævnte allerede er muligt inden for rammerne af de eksisterende traktater. Navnlig hvad angår civil deltagelse, demokrati og ansvarlighed vil der kunne opnås betydelige resultater ved at udvikle EU-politikkerne yderligere og forbedre procedurerne og gennemførelsen. Men som allerede anført i to EØSU-udtalelser[[21]](#footnote-21) [[22]](#footnote-22) er det gået trægt med den effektive gennemførelse af bestemmelserne i artikel 11 og med at konkretisere begrebet deltagelsesdemokrati.

## Det samme gælder det europæiske borgerinitiativ som beskrevet i artikel 11, stk. 4. Borgerinitiativet burde være et centralt instrument for deltagelsesdemokrati og aktivt borgerskab, men i sin nuværende form er det i det store og hele ineffektivt, og det er nødvendigt med en større revision af dets gennemførelsesbestemmelser.

## Begrebet "horisontal" subsidiaritet må styrkes og fremover håndhæves på flere politikområder gennem en struktureret civil dialog, f.eks. på områderne miljø og forbrugerbeskyttelse. De repræsentative civilsamfundsorganisationers rolle i de europæiske processer vil således blive udbygget, da de vil få mulighed for at bidrage fuldt ud til de politikområder, som vedrører dem, og dermed give konkret indhold til princippet om deltagelsesdemokrati. For at nå denne målsætning har EØSU – bl.a. som den EU-institution, der repræsenterer det organiserede civilsamfund – en vigtig rolle at spille i at realisere det fulde potentiale i deltagelsesdemokratiet og i at udvikle og styrke den civile dialog i partnerskab med EU‑institutionerne.

## Som det organiserede civilsamfunds repræsentant i EU-institutionerne spiller EØSU en trefoldig rolle. Det skal: (i) fremme og støtte dialogen mellem de repræsentative civilsamfundsorganisationer og med EU-institutionerne, (ii) sikre varig inddragelse af det organiserede civilsamfund i EU's politiske processer og (iii) overvåge gennemførelsen af artikel 11 i TEU.

## EØSU har derfor og i kraft af sin rådgivende funktion over for EU-institutionerne[[23]](#footnote-23) mulighed for at fungere fuldt ud som (i) katalysator og koordinator for dialog mellem og med civilsamfundsorganisationer, (ii) vigtigt forbindelsesled mellem civilsamfundsorganisationer og de beslutningstagende EU-organer og (iii) en effektiv bro mellem det nationale niveau og EU-niveauet. Hvis det ender med en revision af traktaterne, vil EØSU bede om, at denne rolle udtrykkeligt anerkendes[[24]](#footnote-24).

## Relanceringen af dagsordenen for "bedre regulering" afspejler den nye Kommissions ønske om, at der skal lægges stor vægt på evalueringsarbejde med inddragelse af andre institutioner, nationale myndigheder og civilsamfundet i bred forstand i processen. Som et rådgivende organ er EØSU's deltagelse i politikevalueringer fundamental, da den udspringer af udvalgets legitime rolle i EU's institutionelle struktur gående ud på: (i) at beskytte de resultater, EU har opnået, for at imødekomme de europæiske borgeres behov og (ii) at advare om hindringer for gennemførelsen af EU-politikker og -lovgivning eller eventuelle mangler.

## Som følge af den rolle, EØSU er tillagt i medfør af artikel 13, stk. 4, i TEU, anerkendes i såvel EØSU's samarbejdsprotokol med Kommissionen af 22. februar 2012 som EØSU's samarbejdsaftale med Europa-Parlamentet af 5. februar 2014 den betydelige merværdi, EØSU kan bidrage med til "bedre regulering" i form af input fra civilsamfundet på alle stadier af den politiske cyklus i EU[[25]](#footnote-25). EØSU beder derfor om en klar anerkendelse af dets institutionelle rolle i en eventuel fremtidig revision af den interinstitutionelle aftale om bedre regulering[[26]](#footnote-26).

## For at kunne yde et effektivt bidrag i ovennævnte henseende bør EØSU udnytte sit fulde potentiale og styrke sin egen rolle, drifts- og arbejdsmetoder samt de operationelle forbindelser til de største europæiske civilsamfundsorganisationer og -netværk. EØSU er desuden i gang med at øge relevansen af sit arbejde ved at fokusere mere på klynger af EU's prioriterede politikker med udgangspunkt i den rådgivende funktion, det er tildelt i medfør af traktaterne.

## Det vil sætte EØSU i stand til at yde et væsentligt bidrag til videreudvikling af potentialet i Lissabontraktaten inden for politikområder, der direkte berører borgerne, og til at identificere eventuelle mangler, som kræver, at de pågældende politikker ændres eller justeres, så de bedre imødekommer borgernes behov.

Bruxelles, den 16. september 2015

|  |  |
| --- | --- |
| Henri Malosse Formand for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg |  |

1. Civilsamfundsorganisationer kan defineres som alle organisatoriske strukturer, hvis medlemmer har målsætninger og ansvar af almen interesse, og som fungerer som mæglere mellem de offentlige myndigheder og befolkningen.

   Se udtalelserne *Det organiserede civilsamfunds opgaver og bidrag i det europæiske samarbejde* af 22. september 1999 ([EFT C 329 af 17.11.1999, s. 30](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:329:SOM:DA:HTML)) og *Det organiserede civilsamfund og nye styreformer i EU – ØSU's bidrag til udarbejdelse af hvidbogen* af 25. april 2011 ([EUT C 193 af 10.7.2011, s. 117](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:193:SOM:DA:HTML)). [↑](#footnote-ref-1)
2. Se artikel 300, stk. 4, i TEUF. [↑](#footnote-ref-2)
3. Se artikel 1 i EUF-traktaten. [↑](#footnote-ref-3)
4. Se artikel 5, stk. 1, i EUF-traktaten. [↑](#footnote-ref-4)
5. Tale af Herman Van Rompuy under overskriften "Er der behov for en ny pagt for Europa?", Bruxelles, 17. juni 2015.

   <http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Afsnit I-IV i TEUF. [↑](#footnote-ref-6)
7. Udtalelse om *Endelig gennemførelse af ØMU en – skattepolitikkens rolle* af 10. december 2014 ([EUT C 230 af 14.7.2015, s. 24](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=OJ:C:2015:230:TOC)). [↑](#footnote-ref-7)
8. Udtalelse om *Fremskridt i gennemførelsen af Europa 2020-strategien og realiseringen af målsætningerne deri inden 2020* af 19. februar 2015 ([EUT C 251 af 31.7.2015, s. 19](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.251.01.0019.01.DAN)). [↑](#footnote-ref-8)
9. Udtalelse om *Ændret forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (COM(2011) 739 final – 2011/0183 (CNS))* og *Ændret forslag til Rådets forordning om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (COM(2011) 740 final – 2011/0184 (APP))* af 29. marts 2012 ([EUT C 181 af 21.6.2012, s. 45](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.181.01.0045.01.DAN)) og Udtalelse om *En europæisk skat som en af EU's egne indtægter* af 17. september 2012 (ECO/377) (endnu ikke offentliggjort i EUT). [↑](#footnote-ref-9)
10. Udtalelse om *Meddelelse fra Kommissionen – Strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder* af 21. september 2011 ([EUT C 376 af 22.12.2011, s. 74](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2011.376.01.0074.01.DAN)). [↑](#footnote-ref-10)
11. I tilfælde af en revision af traktaterne har EØSU allerede foreslået en protokol om sociale fremskridt.

    Udtalelse om *Meddelelse fra Kommissionen – Akten for det indre marked II – Sammen om fornyet vækst* af 17. januar 2013 ([EUT C 76 af 14.3.2013, s. 24](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.076.01.0024.01.DAN)). [↑](#footnote-ref-11)
12. Udtalelser om *EU's indvandringspolitik* af 11. september 2014 ([EUT C 458 af 19.12.2014, s. 7](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.458.01.0007.01.DAN)), om *EU's indvandringspolitik og forholdet til tredjelande* af 9. juli 2014 ([EUT C 451 af 16.12.2014, s. 1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.451.01.0001.01.DAN)) og om *EU's nye udenrigs- og sikkerhedspolitik og civilsamfundets rolle* af 27. oktober 2011 ([EUT C 24 af 28.1.2012, s. 56](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.024.01.0056.01.DAN)). [↑](#footnote-ref-12)
13. Punkt 27 i konklusionerne. [↑](#footnote-ref-13)
14. Udtalelse om *Endelig gennemførelse af Den Økonomiske og Monetære Union – Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs forslag til EU's næste lovgivningsperiode* af 9. juli 2014 ([EUT C 451 af 16.12.2014, s. 10](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.451.01.0010.01.DAN)). [↑](#footnote-ref-14)
15. Udtalelser om *Den sociale dimension af Den Europæiske Økonomiske og Monetære Union* af 22. maj 2013 ([EUT C 271 af 19.9.2013, s. 1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.271.01.0001.01.DAN)) og om *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – Styrkelse af Den Økonomiske og Monetære Unions sociale dimension* af 17. oktober 2013 ([EUT C 67 af 6.3.2014, s. 122](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.067.01.0122.01.DAN)). [↑](#footnote-ref-15)
16. Udtalelse om *Fuldførelse af ØMU'en: den politiske søjle* af 27. maj 2015 ([ECO/376](http://api.eesc.europa.eu/documents/eesc-2015-00551-00-00-as-tra-da.docx)) (endnu ikke offentliggjort i EUT). [↑](#footnote-ref-16)
17. <http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_da.pdf>. [↑](#footnote-ref-17)
18. Bestemmelsen om "triloger" findes i den Fælles erklæring fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen af 13. juni 2007 om *den praktiske gennemførelse af den fælles beslutningsprocedure (Artikel 251 i EF-traktaten)* ([EUT C 145 af 30.6.2007, s. 5](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.145.01.0005.01.ENG)). [↑](#footnote-ref-18)
19. Om de nationale parlamenters, henholdsvis Europa-Parlamentets rolle. [↑](#footnote-ref-19)
20. Af artikel 11, stk. 1 og 2, fremgår det, at:

    *"Institutionerne giver på passende måder borgere og repræsentative sammenslutninger mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt."*

    *"Institutionerne fører en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet."* [↑](#footnote-ref-20)
21. Udtalelse om *Principper, procedurer og foranstaltninger for gennemførelsen af Lissabontraktatens artikel 11, stk. 1 og 2*, af 14. november 2012 ([EUT C 11 af 15.1.2013, s. 8](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.011.01.0008.01.DAN)). [↑](#footnote-ref-21)
22. Udtalelse om *Evaluering af Kommissionens høring af interessenter* af 2. juli 2015 ([SC/040](http://api.eesc.europa.eu/documents/eesc-2015-02021-00-00-as-tra-da.docx)) (endnu ikke offentliggjort i EUT). [↑](#footnote-ref-22)
23. I EU-traktatens artikel 13, stk. 4, om EU's institutioner anføres det, at "***Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen bistås af et økonomisk og socialt udvalg og et regionsudvalg med rådgivende funktioner***". [↑](#footnote-ref-23)
24. Et forslag, som udvalget allerede fremlagde for Det Europæiske Råd i en udtalelse fra 2006 under tænkepausen, der fulgte i kølvandet på den fejlslagne ratificering af forfatningstraktaten.

    Se udtalelsen om *Bidrag til Det Europæiske Råds møde den 15. og 16. juni 2006 – Tænkepausen* af 17. maj 2006 ([EUT C 195 af 18.8.2006, s. 64](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2006.195.01.0064.01.DAN)). [↑](#footnote-ref-24)
25. Af artikel 18 i samarbejdsprotokollen mellem Kommission og EØSU fremgår det, at *"Udvalget bidrager til evalueringen af gennemførelsen af EU-lovgivning, navnlig i relation til de horisontale bestemmelser i EUF-traktatens artikel 8-12"*.

    I henhold til samarbejdsaftalen med Europa-Parlamentet skal EØSU systematisk forelægge Parlamentet *"evalueringer af EU‑lovgivningens virkning"* og *"information og relevant materiale fra civilsamfundet om, hvordan den eksisterende lovgivning og de eksisterende udgiftsprogrammer rent faktisk virker, og hvilke problemer der skal tages op, når EU-lovgivning og -politik udformes og ændres"*. [↑](#footnote-ref-25)
26. Udtalelse om *Delegerede retsakter* af 16. september 2015 (INT/768) (endnu ikke offentliggjort i EUT). [↑](#footnote-ref-26)