



Domstolen fejrer 20-årsjubilæum for 10 staters indtræden i Den Europæiske Union: et nyt konstitutionelt øjeblik for Europa

Den 1. maj 2004 blev ti nye medlemsstater optaget i Den Europæiske Union: Den Tjekkiske Republik, Estland, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slovakiet og Slovenien. Der var tale om den største enkeltstående udvidelse for så vidt angår både mennesker og lande. Desuden tilførte denne indtræden det fælles EU-retsområde en stor blanding af nationale historier, retskulturer og traditioner. I lyset af på den ene side den grad af integration, som EU havde opnået i 2004, og på den anden side den forskellighed, som de ti nye medlemsstater repræsenterede, kan betydningen af øjeblikket ikke overdrives. Det er rimeligt at sige, at udvidelsen i 2004 i sig selv var et konstitutionelt øjeblik – et paradigmeskifte – som forenede Østeuropa og Vesteuropa i et fælles konstitutionelt projekt. Den Europæiske Union spredte sine værdier og principper til dele af Europa, som har særligt komplekse historier. De ti nye medlemsstater indtrådte i EU med en særlig beslutsomhed og et stort håb om fred, retfærdighed og velstand, men denne beslutsomhed skulle blive testet af vigtige udfordringer.

Den Europæiske Union er baseret på medlemsstaternes loyalitet og samarbejde og på EU-rettens forrang. Den anerkender også bidragene fra de forskellige nationale traditioners forskellighed til det fælles projekt. Sjette betragtning til traktaten om den Europæiske Union udtrykker ønsket om »at styrke solidariteten mellem [...] folk, samtidig med at de respekterer disses historie, kultur og traditioner«.

Denne konference vil festligholde 20-årsjubilæet for udvidelsen i 2004 ved at se på det bidrag, som den har ydet med hensyn til at bevæge EU's integrationsprojekt fremad. Har udvidelsen medvirket til en større konsolidering af EU-retten og en mere detaljeret regulering af nogle af de områder, som er omfattet af EU's kompetence? Eller, omvendt, har den betydet flere forhindringer for anvendelsen af EU-ret? Hvad har vi, 20 år efter, lært om udvidelsen og uddybningen af det europæiske integrationsprojekt? Har den største enkeltstående udvidelse med dens succeser og udfordringer betydet en stærkere Union af europæiske borgere?

For at finde et svar på dette, vil denne konference undersøge tre forskellige emner.

Første møde. *Historien om den største enkeltstående udvidelse af EU*

Efter Berlinmurens fald blæste der nye vinde over Europa. Meget hurtigt gav et antal stater i øst og syd, navnlig dem, som var blevet løst fra totalitarismens greb, udtryk for deres ønske om at indtræde i det fælles indre marked med EF's fire økonomiske friheder og loyal konkurrence. Inden udvidelsen af Den Europæiske Union (Fællesskab på daværende tidspunkt) blev der fastlagt visse kriterier (kendt som københavnerkriterierne) på Det Europæiske Råds møde i København i 1993 (der blev styrket på Det Europæiske Råds møde i Madrid i 1995), som stater, der ønskede at være medlemmer, skulle opfylde. Dette udløste en af de største reformprocesser – en vældig byggeplads – i Europa, hvor stater, som ønskede at være medlemmer af EU, forpligtede sig til at opnå »(1) stabile institutioner, der garanterer **demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder** og respekt for og beskyttelse af mindretal; (2) en fungerende markedsøkonomi og evnen til at håndtere **konkurrence**presset og markeds kræfterne i EU; (3) evnen til at påtage sig og effektivt gennemføre forpligtelserne ved et medlemskab, herunder målet om en politisk, **økonomisk og monetær** union«.

Bortset fra massivt lovgivnings- og institutionelt arbejde, som er udført af de stater, som ønskede optagelse, krævede denne reformproces også en fundamental ændring af tankegangen og kulturen i de pågældende befolkninger. 20 år efter, i sag C-896/19, *Repubblika*¹, opstillede EU-Domstolen det princip, at staterne skulle undgå enhver forringelse af retsstaten. Dette møde vil ved at se tilbage på de seneste 20 år tage stilling til den kompleksitet, der er forbundet med udvidelsen i 2004, og de 10 nye medlemsstaters bidrag til udviklingen af EU-retten, hvilket understreger vigtigheden af at placere beskyttelsen af fælles værdier centralt i forbindelse med hvert trin i det europæiske integrationsprojekt.

Andet møde. *Om fælles europæiske værdier*

For det andet vil der på konferencen blive set på det bidrag, som 2004-udvidelsen har ydet til udviklingen af EU som en »Union af værdier«. De værdier, som er indeholdt i artikel 2 TEU, deles og skattes højt af alle borgere i Europa, fordi de udgør en del af deres fælles arv. Disse værdier er »selve [EU's] identitet som fælles retsorden«². Denne identitet er ikke opstået ved simpelthen at

¹ Dom af 20.4.2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 64.

² Dom af 16.2.2022, Ungarn mod Parlamentet og Rådet, C-156/21, E U:C:2022:97, præmis 232.

inkorporere traditionelle elementer i de nationale identiteter som f.eks. sprog, historie og traditioner i retsordenen. Europæere har ganske vist forskellige sprog, forskellig tro og forskellige idéer om, hvad en familie er, men til trods herfor deler vi europæere en følelse af at høre hjemme i et værdifællesskab. Det er en fælles holdning blandt europæere, at et aktuelt politisk flertal ikke må forskelsbehandle mindretal, at regeringen skal være »baseret på retsstatsprincipper«, og at alle skal have en ret til selvbestemmelse i privatlivet – hvilket gør EU til det, den er i dag.

Formålet med det andet møde er derfor at tage værdierne i artikel 2 nærmere i øjesyn ved at undersøge følgende spørgsmål: Hvad er disse værdiers retlige karakter? Hvad er forbindelsen mellem disse værdier og EU-rettens strukturelle principper som f.eks. princippet om EU-rettens forrang, princippet om gensidig tillid, effektivitetsprincippet og princippet om loyalt samarbejde? Hvad er EU-retsinstansernes og de nationale domstoles rolle i forbindelse med håndhævelsen af disse rettigheder? Er der plads til nationale forskelle for så vidt angår værdierne? Hvordan er samspillet mellem EU-værdierne og forpligtelsen til at respektere medlemsstaternes nationale identiteter?

Tredje møde. Økonomisk regulering i EU

Som fremhævet i københavnerkriterierne repræsenterede økonomisk integration for det tredje både et formål og en udfordring for de nye medlemsstater. For at fremme den politiske integration var det således af afgørende betydning at sikre konvergens mellem de nye medlemsstater og resten af EU's økonomier samt overholdelse af EU's økonomiske regulering, og dette krævede væsentlige reformer. De økonomiske og finansielle fordele ved medlemskabet udgjorde den drivende kraft bag mange af disse reformer, både på det indholdsmæssige og det institutionelle plan. På den ene side spillede EU-midlerne en vigtig rolle i relation til disse reformer, og med henblik på at sikre, at medlemsstaterne respekterede »spillets regler« og overholdt retsstatsprincipperne, blev de underlagt konditionalitetsmekanismer på forskellige retsområder. På den anden side skulle konkurrencelovgivningen og sektorlovgivningen (navnlig vedrørende netværksindustrier og bankvæsen) tages i anvendelse af de nye medlemsstater på en ofte nykonstrueret og decentraliseret måde – som f.eks. i henhold til forordning 1/2003 om konkurrenceret – som indebar fremme af nye nationale konkurrence- og tilsynsmyndigheder.

På denne baggrund er formålet med tredje møde, som udgøres af tre vigtige underemner, at undersøge, hvordan EU-retten i løbet af de sidste 20 år under Unionens retsinstansers efterprøvelse har sikret sammenhængen og konvergens i EU's nationale økonomier, herunder navnlig i de nye medlemsstater, ved at behandle følgende spørgsmål:

- Hvordan har for så vidt angår EU-midler de betingelser, som er knyttet til tildelingen af strukturmidler, været medvirkende til at opnå konvergens og solidaritet mellem nye og gamle medlemsstater? Hvordan har de nye medlemsstater opfyldt deres forpligtelse til at bekæmpe svig og korruption?
- Hvilken effekt havde EU's økonomiske regulering af konkurrencelovgivningen og statsstøttelovgivningen på en modernisering af medlemsstaternes økonomier og på sikringen af lige konkurrencevilkår i det indre marked? Hvilke skridt skulle tages med henblik på at etablere uafhængige og ressourcestærke nationale konkurrence- eller tilsynsmyndigheder? Hvordan foregår efter 20 års praksis samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale myndigheder, og hvilke udfordringer gør sig gældende for nærværende? Hvad er omfanget af Unionens retsinstansers juridiske prøvelse af de nationale konkurrence- eller tilsynsmyndigheders funktionalitet og afgørelser?
- Hvordan har, på et horisontalt niveau, Unionens retsinstanser gennem præjudicielle afgørelser eller direkte søgsmål (i sager om midler, konkurrence og økonomisk regulering) medvirket til at sikre, at Kommissionen, de nationale domstole og de nationale tilsynsmyndigheder samarbejder effektivt og uden at gribe ind i hinandens respektive kompetencer?