

EUROPA-PARLAMENTET

1999



2004

Mødedokument

ENDELIG
A5-0133/2002

24. april 2002

BETÆNKNING

om kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og
medlemsstaterne
(2001/2024(INI))

Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

Ordfører: Alain Lamassoure

INDHOLD

	Side
PROTOKOLSIDE.....	4
FORSLAG TIL BESLUTNING	5
BEGRUNDELSE.....	13
MINDRETALSUDTALELSE	26
UDTALELSE FRA UDVALGET OM UDENRIGSANLIGGENDER, MENNESKERETTIGHEDER, FÆLLES SIKKERHED OG FORSVARSPOLITIK.....	27
UDTALELSE FRA UDVALGET OM ØKONOMI OG VALUTASPØRGSMÅL	31
UDTALELSE FRA UDVALGET OM RETLIGE ANLIGGENDER OG DET INDRE MARKED.....	34
UDTALELSE FRA UDVALGET OM REGIONALPOLITIK, TRANSPORT OG TURISME	39

PROTOKOLSIDE

På mødet den 15. marts 2001 meddelte Parlamentets formand, at Udvalget om Konstitutionelle Anliggender havde fået tilladelse til at udarbejde en initiativbetænkning, jf. forretningsordenens artikel 163, om kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne.

På møder den 31. maj 2001, 3. maj 2001, 14. juni 2001 og 11. april 2002 meddelte Parlamentets formand, at Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarspolitik, Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked, Udvalget om Regionalpolitik, Transport og Turisme og Udvalget om Økonomi og Valutaspørgsmål var udpeget til rådgivende udvalg.

På mødet den 24. januar 2001 havde Udvalget om Konstitutionelle Anliggender valgt Alain Lamassoure til ordfører.

På møder den 6. marts, 9. april, 11. juli, 12. september og 18. december 2001 samt den 22. januar, 20. februar, 26. marts, 17. april og 18. april 2002 behandlede udvalget et arbejdsdokument og udkastet til betænkning.

På sidstnævnte møde vedtog det forslaget til beslutning (for: 21; imod: 2; hverken/eller: 6).

Under afstemningen ved navneopråb stemte følgende for: Giorgio Napolitano (formand), Jo Leinen og Ursula Schleicher (næstformænd), Alain Lamassoure (ordfører), Teresa Almeida Garrett, Margriet J. van den Berg (for Dimitris Tsatsos), Guido Bodrato (for Luigi Ciriaco De Mita), Elmar Brok (for The Lord Inglewood), Carlos Carnero González, Richard Corbett, Paolo Costa, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, Olivier Duhamel, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Hanja Maij-Weggen, Luís Marinho, Iñigo Méndez de Vigo, Jacques F. Poos (for Enrique Barón Crespo) og Reinhard Rack (for Antonio Tajani);

- imod: Georges Berthu og Daniel J. Hannan;

- hverken/eller: Jean-Maurice Dehousse, Monica Frassoni, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Neil MacCormick (for Johannes Voggenhuber), Gérard Onesta og José Ribeiro e Castro (for Mariotto Segni).

Under afstemningen om teksten som helhed meddelte Georges Berthu, at han agtede at lade vedføje en mindretalsudtalelse, jf. forretningsordenens artikel 161, stk. 3.

Udtalelserne fra Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarspolitik, Udvalget om Økonomi og Valutaspørgsmål, Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked og Udvalget om Regionalpolitik, Transport og Turisme er vedføjet denne betænkning

Betænkningen indgivet den 24. april 2002.

Fristen for ændringsforslag til denne betænkning vil fremgå af forslaget til dagsorden for den mødeperiode, hvor den skal behandles.

FORSLAG TIL BESLUTNING

Europa-Parlamentets beslutning om kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne (2001/2024(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til den traktat, der blev undertegnet i Nice den 26. februar 2001, og særlig erklæring nr. 23 om Unionens fremtid,
 - der henviser til erklæringen fra topmødet i Laeken den 15. december 2001 om Den Europæiske Unions fremtid¹,
 - der henviser til medlemsstaternes territoriale struktur i henhold til deres respektive forfatninger,
 - der henviser til sin beslutning af 12. juli 1990 om subsidiaritetsprincippet²,
 - der henviser til sin beslutning af 13. april 2000 om forslag til regeringskonferencen³,
 - der henviser til sin beslutning af 31. maj 2001 om Nice-traktaten og Den Europæiske Unions fremtid⁴,
 - der henviser til sin beslutning af 29. november 2001 om den konstitutionelle proces og Unionens fremtid⁵,
 - der henviser til udtalelse af 13. marts 2002 fra Regionsudvalget om "Europa-Parlamentets udkast til betænkning om kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne"⁶,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 163,
 - der henviser til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og udtalelser fra Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarspolitik, Udvalget om Økonomi og Valutaspørgsmål, Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked og Udvalget om Regionalpolitik, Transport og Turisme (A5-0133/2002),
- A. der henviser til, at det nuværende system for kompetencefordeling i traktaterne er kendetegnet af et indviklet kompleks ("Politikverflechtung") af målsætninger og reelle og funktionelle kompetencer og af tilstedeværelsen af fire traktater og to forskellige enheder, nemlig Unionen og Fællesskabet, samt af et væld af normative instrumenter af forskellig og undertiden tvivlsom retslig rækkevidde og af manglen på et egentligt regelhierarki,

¹ Formandskabets konklusioner - Bilag I

² EFT C 231 af 17.9.1990, s. 163

³ EFT C 40 af 7.2.2001, s. 409

⁴ Vedtagne tekster, pkt. 4

⁵ Vedtagne tekster, pkt. 19

⁶ CdR 466/2001 endel.

- B. der henviser til, at denne situation har udviklet sig gennem et halvt århundrede, hvor de institutioner, der var oprettet til et lille Fællesskab med hovedsagelig økonomiske mål, har måttet tilpasse sig de senere udvidelser og det forhold, at Unionen har fået stadig mere politiske funktioner,
- C. der henviser til, at principperne om subsidiaritet og proportionalitet, som blev indført med Maastricht-traktaten og præciseret i Amsterdam-traktaten, endnu ikke har gjort det muligt i de enkelte tilfælde at afklare Unionens og medlemsstaternes respektive rolle,
- D. der henviser til, at de meningsundersøgelser og debatter, der er gennemført siden Nice-traktaten, viser, at der er et misforhold mellem borgernes forventninger til Europa og de problemer, dette rent faktisk behandler,
- E. der henviser til, at medlemsstaterne bør besidde en generel retskompetence, og at Unionen kun bør råde over tildelt kompetence i form af beføjelser, der defineres i forfatningen med henblik på gennemførelse af subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne, og at der i denne forbindelse må tages hensyn til ønsket om solidaritet mellem medlemsstaterne og til undersøgelser af cost-benefit-forholdene for borgerne,
- F. der henviser til, at i de fleste medlemsstater og organer af føderal karakter er der en tendens til, at området med beføjelser, der udelukkende udøves enten på fællesskabsniveau eller på medlemsstatsniveau, mindskes, mens der er et voksende område med delte beføjelser i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne,
- G. der henviser til, at en fællesskabsintervention kun er legitim, hvis den opfylder mindst et af følgende tre kriterier:
- området for den påtænkte aktion rækker ud over en medlemsstats grænser, og aktionen vil, hvis den ikke gennemføres på fællesskabsplan, indebære risiko for skadelige virkninger (fordrejning eller uligevægt) for en eller flere af staterne (kriterium vedrørende områdets relevans),
 - den påtænkte fællesskabsaktion giver en mærkbar synergifordel i henseende til effektivitet og stordriftsfordele i forhold til, hvis de tilsvarende aktioner gennemførtes af de enkelte medlemsstater, (synergikriterium),
 - den påtænkte aktion imødekommer et ønske om solidaritet og samhørighed, som udviklingsforskellene taget i betragtning ikke kan opfyldes på tilfredsstillende vis af medlemsstaterne enkeltvis (solidaritetskriterium),
- H. der henviser til, at udformningen af procedurerne, der enten er mellemstatslige eller fælles, og reglerne for beslutningstagning, enten enstemmighed eller kvalificeret flertal, på nuværende tidspunkt de facto er bestemmende for delingen af beføjelserne mellem Unionen og medlemsstaterne, og at den lammelse, som de mellemstatslige procedurer og kravet om enstemmighed medfører, uretmæssigt fastholder beføjelser på medlemsstatsplan, som principielt burde tilfalde Unionen gennem traktaterne,
- I. der henviser til, at de bestemmelser i traktaterne om rollefordelingen mellem Unionen

og medlemsstaterne på det udenrigspolitiske område, der er blevet fulgt igennem 30 år, ikke for alvor har gjort det muligt for Unionen at optræde som en selvstændig aktør på den internationale scene, hvilket krisen i Mellemøsten er et knugende vidnesbyrd om,

- J. der henviser til, at i alle tilfælde med delt kompetence afhænger styrken af Unionens aktiviteter ikke kun af traktatens bestemmelser, men også af medlemsstaterne selv som følge af deres deltagelse – via Rådet – i Unionens beslutningstagningsprocedure;
- K. der henviser til den usmidige ramme for de funktionelle kompetencer, der er fastsat i de nuværende traktater, og som kun har kunnet afhjælpes gennem anvendelsen af EF-traktatens artikel 308, der har fungeret som retsgrundlag for mere end 700 fællesskabsretsakter, idet antallet af sådanne retsakter dog er faldet væsentligt i de seneste år,
- L. der henviser til de utilstrækkelige institutionelle garantier med hensyn til overholdelse af kompetencefordelingen,
- M. der henviser til, at kompetencesystemet bør kunne udvikles og tilpasses de sociale, økonomiske og politiske forandringer, der kan indtræde i fremtiden,
- N. der henviser til, at Unionen under alle omstændigheder er et enestående og institutionelt set nyskabende område, der er defineret ved deling af kompetencer og beføjelser,
- O. der henviser til forskellene i medlemsstaternes interne regionale og kompetencemæssige opbygning,
- P. der konstaterer, at der i de sidste årtier i en række medlemsstater med held er gennemført decentraliseringsreformer for at skabe mere borgernærhed og muliggøre en frugtbart konkurrence mellem regionerne,
- Q. der henviser til, at der i øjeblikket findes regionale samfund med lovgivende beføjelser i næsten halvdelen af medlemsstaterne, og at overtagelsen af de europæiske retsbestemmelser i den interne ret her i visse tilfælde afhænger af de decentrale myndigheder, at forvaltningen af fællesskabsprogrammerne under alle omstændigheder i mindst lige så høj grad afhænger af regionerne og kommunerne som af centralregeringen, og at de grundlæggende tekster for Unionen derfor ikke længere kan ignorere disse særlige partners rolle, idet de bør bidrage såvel til at øge de forskellige fællesskabspolitikkers effektivitet som til i højere grad at inddrage borgerne i udformningen af Europa,
- R. mener under alle omstændigheder, at det påhviler medlemsstaterne inden for rammerne af deres forfatningsret at sikre regionerne en passende deltagelse i beslutningsprocessen og i behandlingen af europæiske anliggender i de enkelte lande, og at det ikke må glemmes, at kommunerne spiller en vigtig rolle på dette område,
- S. der henviser til, at Laeken-erklæringen har givet konventet til opgave at behandle problemer om kompetencer og subsidiaritet som spørgsmål af væsentlig betydning,

Unionens kompetencer i en forfatningsmæssig ramme

1. mener, at tiden er inde til at foretage en ajourføring af kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne, som bygger på subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne, og som tager hensyn til de erfaringer, der er gjort igennem Fællesskabets historie, holdningen i kandidatlandene og borgernes forventninger;
2. håber, at en forbedret kompetencefordeling vil føre til en klar tildeling af det politiske ansvar og dermed en styrkelse af demokratiet i Europa;
3. gentager sin støtte til en unionsforfatning, der henvender sig til alle borgere, og som udformes som en helt ny grundlæggende pagt, der samler de forskellige traktater i en enkelt tekst, og som kun opererer med en enkelt enhed, nemlig Unionen, der bør tildeles en egen og fulgyldig status som juridisk person;
4. mener, at der sideløbende med de forfatningsmæssige tiltag bør udarbejdes en ny præsentation af Unionens kompetencer, der er så klar, at den kan forstås af alle Unionens borgere;
5. gentager sit krav om, at anden og tredje søjle lægges ind under EU for at styrke den demokratiske legitimitet og sikre parlamentarisk kontrol og domstolskontrol;
6. påpeger, at hensigten hermed er at sikre ligevægt mellem den økonomiske og den politiske integration i Unionen;
7. mener, at teksten i traktatens præambel bør fuldstændiggøres med henvisninger til den europæiske sociale model og Europas rolle i en verden med fred, stabilitet og international retfærdighed;
8. anser det for nødvendigt, at der tydeligt skelnes mellem Unionens generelle mål og dens kompetencer på de enkelte område; ønsker en enkel kompetencefordeling, hvor hvert enkelt område kun omfatter det, der faktisk ligger i den pågældende betegnelse, de specifikke mål, Unionen skal forfølge med sin indsats på området, og de midler, Unionen kan benytte med henblik herpå;
9. mener, at ikke-grundlæggende detaljer i de nuværende traktaters bestemmelser for udøvelse af visse beføjelser, der er overdraget til Unionen, bør flyttes over til en ny sektion, hvort de vil kunne ændres efter en forenklet procedure;

Gennemførelse af kompetencer

10. anser det for væsentligt, at
 - 1) der til gennemførelse af principperne om adskillelse, balance og samarbejde mellem kompetencerne i den kommende europæiske forfatning klarere fastlægges uafhængige lovgivende, udøvende og dømmende funktioner,
 - 2) respekt for subsidiaritetsprincippet nedfældes som en forfatningsmæssig forpligtelse,
 - 3) der opstilles et klart regelhierarki;

11. mener, at retsakten - Unionens egentlige "lov" - bør vedtages af de to grene af den lovgivende magt, Rådet og Parlamentet, der skal træffe de politiske valg, mens gennemførelsesbestemmelserne, hvis rammer fastsættes i loven, henhører under den udøvende magt, der alt efter omstændighederne tilfalder Kommissionen, et særligt agentur, medlemsstaterne eller – alt efter deres forfatningsmæssige opbygning – deres regionale myndigheder;
12. anser det for nødvendigt, at terminologien i traktaten ændres, således at der sondres klarere mellem den udøvende og den lovgivende magts handlinger;
13. anser det for nødvendigt, at der opstilles et katalog over Unionens retsakter og øvrige handlemuligheder i forbindelse med en omarbejdning af EF-traktatens artikel 249, og at der i en særskilt artikel i traktaten bringes en udtømmende oversigt;
14. erindrer om, at Unionens politiske model i øjeblikket bygger på to grundlæggende kendetegn: Unionen råder kun over små forvaltningstjenester, i det mindste hvad angår de interne politikker, hvis gennemførelse overlades til medlemsstaterne (mens Kommissionen dog fører kontrol med, at medlemsstaterne reelt opfylder deres forpligtelse til at gennemføre den vedtagne politik), og den væsentligste del af budget- og skattebeføjelserne henhører ligeledes på det nationale plan;

Generel ramme for kompetencefordelingen

15. foreslår, at der sondres mellem tre typer kompetence: den principielle statslige kompetence, Unionens tildelte egenkompetencer og delte kompetencer - med den tilføjelse, at handlinger på visse områder simpelt hen kan forbydes ("negativ kompetence");
16. mener, at Unionen for så vidt angår dens egenkompetencer bør råde over fleksible aktionsmidler, som kan afstemmes efter nødvendigheden af et unionsindgreb: retsakt, henstilling, finansiel støtte osv.;

Staternes principielle kompetence

17. finder det ikke nødvendigt at opstille en liste over medlemsstaternes enekompetencer og foretrækker at henholde sig til et princip, hvorefter medlemsstaterne formodes at have kompetence, medmindre forfatningsteksten fastsætter andet;

Unionens egenkompetencer

18. mener, at medlemsstaterne på områder, der henhører under Unionens egenkompetencer, kun kan intervenere på de betingelser og inden for de grænser, der fastsættes af Unionen;
19. mener, at Unionens egenkompetencer bør forblive fåtallige og, som det er tilfældet i dag, vedrøre toldpolitikken, de eksterne økonomiske politikker, retsgrundlaget for det indre marked, herunder de fire friheder og finansielle tjenester, konkurrencepolitikken, struktur- og samhørighedspolitikkerne, associeringsaftaler og, for eurozonens vedkommende, den monetære politik;
20. ønsker imidlertid hertil at føje fastlæggelsen og gennemførelsen af den fælles

udenrigs- og forsvarspolitik, retsgrundlaget for det fælles område med frihed og sikkerhed samt finansieringen af Unionens budget;

Delte kompetencer

21. mener, at de delte kompetencer bør omfatte tre typer områder: områder, hvor Unionen fastsætter de generelle regler, områder, hvor Unionen kun griber ind med supplerende foranstaltninger, og områder, hvor Unionen samordner medlemsstaternes politik;
22. mener, at Unionen for de delte kompetencers vedkommende bør fastsætte de generelle regler for to kategorier af sagsområder:
 - områder, der supplerer eller ledsager enhedsmarkedet: forbrugerbeskyttelse, landbrug, fiskeri, transport, transeuropæiske net, miljø, forskning og teknologisk udvikling, energi, social- og beskæftigelsespolitik, indvandringspolitik og andre politikker knyttet til fri bevægelighed for personer, fremme af ligestilling mellem mænd og kvinder, associering af oversøiske lande og territorier, udviklingssamarbejde samt beskatning knyttet til det indre marked;
 - områder, der vedrører gennemførelsen af de tværnationale aspekter af udenrigspolitikken og af politikken vedrørende forsvar og indre og ydre sikkerhed;
23. mener, at på dette kompetenceområde er fællesskabslovgivning kun berettiget, hvis europæiske interesser står på spil, i hvilket tilfælde fællesskabslovgivningen bør fastlægge retningslinjer, generelle principper og målsætninger, mens medlemsstaterne bør være ansvarlige for en omhyggelig indarbejdelse af denne lovgivning i deres nationale retssystemer i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne; finder tillige, at fællesskabslovgivningen kun bør sigte mod ensartethed, hvis lighedsprincippet eller den frie konkurrence ellers klart vil blive bragt i fare;
24. mener i øvrigt, at staterne på disse områder bør bevare muligheden for at lovgive, såfremt Unionen endnu ikke har gjort brug af sine beføjelser;
25. mener, at det på andre områder klart bør fastsættes, at Unionen kun kan træffe foranstaltninger for at supplere medlemsstaternes foranstaltninger, og at medlemsstaterne bevarer den generelle retskompetence; dette gælder allerede uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom, civilbeskyttelse, kultur, sport, sundhed, industri og turisme, hvortil bør føjes civile og kommercielle aftaler;
26. mener, at Unionen også har beføjelser og i nogle tilfælde er retligt forpligtet til at koordinere politikker, som fundamentalt henhører under medlemsstaternes kompetence; herunder hører den obligatoriske samordning af budget- og skattepolitikkerne inden for rammerne af Den Økonomiske og Monetære Union samt beskæftigelsespolitikken som forudsætning for gennemførelsen af Unionens målsætninger;
27. anbefaler, at der for at sikre en effektiv samordning iværksættes nye procedurer, som adskiller sig fra Unionens almindelige retsprocedurer, og som inddrager alle Fællesskabets institutioner;

28. anser det for nødvendigt at styrke principperne om subsidiaritet og proportionalitet;
29. påpeger, at den "åbne koordinering" af medlemsstaternes politikker medfører, at det politiske ansvar på ny udviskes;
30. mener, at Unionens udøvelse af sine beføjelser, uanset om der er tale om eksklusive, delte, supplerende eller koordinerende beføjelser, ikke længere bør hæmmes af lammende procedurer (manglende initiativret, krav om enstemmig beslutningstagning, ratificering i medlemsstaterne) eller udemokratiske fremgangsmåder (manglende reel parlamentarisk deltagelse eller retslig kontrol), selv om det erkender, at visse kategorier af beføjelser, navnlig koordinerende beføjelser og forvaltningen af egne ressourcer, bør udøves inden for rammerne af specifikke procedurer, der i enhver henseende inddrager de nationale parlamenter eller repræsentanter herfor;

Systemets udvikling

31. finder det nødvendigt, at der fastsættes en udviklingsklausul for at undgå, at ordningen for kompetencefordelingen bliver for usmidig; anser det i denne forbindelse for hensigtsmæssigt at opretholde en mekanisme svarende til den nuværende artikel 308, som kun kan anvendes i undtagelsestilfælde, og som gælder i begge retninger, således at der også åbnes mulighed for at tilbagegive kompetencer til medlemsstaterne, hvis der ikke længere er behov for en fællesskabsintervention; ønsker, at Parlamentet deltager i beslutningen;
32. foreslår, at det garanteres Unionens borgere, at kompetenceoverførslerne vil ske i fuld budgetmæssig åbenhed og blive underlagt Revisionsrettens kontrol, således at det i denne forbindelse kan garanteres, at der ikke vil ske bureaukratiske overlapninger mellem fællesskabsniveauet og medlemsstatsniveauet;
33. foreslår, at kompetencerammen tages op til en samlet revision efter ti års forløb;

De regionale samfunds rolle

34. mener, at den regionale opbygning og kompetencefordelingen internt i medlemsstaterne er et rent nationalt anliggende; konstaterer samtidig den større rolle, som regionerne og i nogle tilfælde også andre regionale samfund spiller i gennemførelsen af Unionens politikker, navnlig i tilfælde, hvor der findes regioner med lovgivningsmæssige beføjelser;
35. ønsker derfor, at Unionen er åben over for forslag fra medlemsstaterne om større inddragelse af de regionale samfund i udarbejdelsen og i relevante tilfælde i gennemførelsen af de europæiske regler under behørig hensyntagen til medlemsstaternes respektive forfatninger; anmoder sit Udvalg om Konstitutionelle Anliggender om at udarbejde en betænkning om dette emne og tage hensyn til en udtalelse fra Regionsudvalget herom;
36. anfører, at der i dens forretningsorden må indføjes bestemmelser, som gør det muligt for repræsentanter fra regionale parlamenter med lovgivende beføjelser at deltage regelmæssigt i arbejdet i Udvalget om Regionalpolitik med henvisning til de allerede indhøstede positive erfaringer hermed;

Retsgarantier

37. mener, at Domstolen i mange henseender er Unionens forfatningsdomstol;
38. foreslår, at der derfor i Domstolen oprettes en afdeling for forfatningsmæssige spørgsmål og spørgsmål vedrørende de grundlæggende rettigheder;
39. foreslår, at der indføres en yderligere klagemulighed, som forud for ikrafttrædelsen af en retsakt kan annullere gennemførelsen af denne; for denne klagemulighed bør følgende bestemmelser gælde:
 - den kan indgives af Kommissionen eller af et væsentligt mindretal i Rådet eller Parlamentet;
 - proceduren skal indledes inden for en måned efter vedtagelsen af retsakten, og Domstolen skal ligeledes træffe afgørelse inden for en måned efter indgivelsen;
 - den eneste klagegrund, der kan godkendes med henblik på denne hasteprocedure, er en kompetencekonflikt om manglende overholdelse af subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne;
40. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen samt konventet.

BEGRUNDELSE

Efter behandlingen af ordførerens første arbejdsdokument kan der nu fastlægges nogle indledende retningslinjer på dette område i lyset af de interne drøftelser i Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, de høringer, udvalget selv har gennemført, de første konklusioner fra den store debat, der har fundet sted i medlemsstaterne efter Det Europæiske Råds møde i Nice og endelig konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Læken. Der tages dog forbehold med hensyn til den udtalelse, som Parlamentet officielt har anmodet Regionsudvalget om, og som endnu ikke foreligger. (I)

På denne baggrund foreslår ordføreren, at Parlamentet vedtager de centrale retningslinjer, der kan fungere som et inspirationsgrundlag for Konventets arbejde om dette spørgsmål. (II)

I - BEKRÆFTEDE ELLER PRÆCISEREDE RETNINGSLINJER

1. **Den nuværende ordlyd af traktaternes artikler om kompetencefordeling er ikke tilfredsstillende.**

Disse traktatbestemmelser er udarbejdet i forskellige perioder og som resultat af diplomatiske kompromisløsninger, og de vedrører ikke kun selve kompetencefordelingen, men indeholder ofte også præcise oplysninger om beføjelsernes politiske indhold (f.eks. om miljøpolitikken, som er omhandlet i EF-traktatens afsnit XIX). Disse præciseringer, der er normalt ikke hører hjemme i et grundlæggende instrument, kan ligefrem omfatte et forbud mod, at Unionen gennemfører en harmonisering af de nationale politikker på visse områder (eksempelvis uddannelse, erhvervsuddannelse og kultur).

Desuden definerer traktaterne kompetence både efter *sagsområde* (told, landbrug, transport osv.) og efter *målsætning* (navnlig den generelle bestemmelse i artikel 94 om det indre marked). For at komplicere sagen yderligere vedrører visse af disse målsætninger ikke direkte Unionen, men medlemsstaterne selv (jf. artikel 141 om princippet om lige løn til mænd og kvinder). I andre tilfælde er Fællesskabets indsats betinget af forudgående foranstaltninger fra medlemsstaternes side (jf. EF-traktatens artikel 47, stk. 3 om lægegerning eller lignende virksomhed).

Helhedsbilledet er alt for kompliceret. Desuden er systemet kendetegnet ved en eklatant mangel på fleksibilitet, som man kun har været i stand til at afhjælpe ved intensivt at udnytte en generalklausul, der udvider fællesskabsrettens anvendelsesområde, nemlig den nuværende artikel 308, der har fungeret som retsgrundlag for omkring 700 fællesskabstekster!

Det er ikke en tilfredsstillende løsning for beslutningstagerne og slet ikke for borgerne og deres nationale repræsentanter. Efter Maastricht-traktaten og på forslag af Europa-Parlamentet (betænkning af Giscard d'Estaing fra 1990) er principperne om subsidiaritet og proportionalitet ganske vist blevet inkorporeret i samtlige institutioners virksomhed, og Unionen har ubestrideligt indskrænket sine lovgivningsaktiviteter: i 1995 forelagde Kommissionen 71 direktivforslag og 290 forslag til forordning, mens de tilsvarende tal for 2000 var faldet til henholdsvis 48 og 193. Men hvem ved det? De nationale parlamenter, de folkevalgte fra regionerne og selv den offentlige opinion har det indtryk, at "Europa" i voksende grad misbruger sine

muligheder for at blande sig i hverdagslivet i alle enkeltheder, selv om Unionen forekommer dem at være magtesløs på den internationale scene, hvor et engagement ville virke mere berettiget.

Derfor er det påkrævet at udarbejde en ny klart formuleret tekst, som har karakter af en demokratisk forfatning og ikke af en diplomatisk akt. Ikke mindst fordi det konstitutionelle initiativ, der anbefales varmt af Europa-Parlamentet på grundlag af Duhamel-betænkningen, nu nyder bred opbakning i offentligheden og accepteres af et flertal af regeringerne i de femten medlemsstater.

2. **Der er ikke kun brug for en *klart formuleret tekst*, men for en *ajourført tekst*.**

Tiden er kommet til at lære af erfaringerne fra Fællesskabets første fyrré år og navnlig til at tage hensyn til de nye aktører i europæisk politik: regioner med lovgivningsbeføjelser, som nu findes i næsten halvdelen af medlemsstaterne, ansøgerlande, der til tider har andre forventninger til Unionen end os andre, og sidst, men ikke mindst, selve den offentlige opinion, eftersom den store debat, der blev sat i gang for et år siden, har bekræftet resultaterne af de såkaldte Eurobarometerundersøgelser, som viser, at det Europa, der tager form i Bruxelles, Strasbourg og Luxembourg, ikke altid lever op til borgernes forventninger.

En sådan ajourføring må tage udgangspunkt i de bestående forhold og i de righoldige erfaringer: Europa er ikke et ubeskrevet blad. Selv de mest liberale kræfter forestiller sig ikke, at man skal fjerne retsgrundlaget for det fælles område, der i sine grundtræk i lige så høj grad kan tilskrives Margaret Thatcher som Jacques Delors. Men projektet må gennemføres uden tabuer med den målsætning at udvikle *fællesskabsånden* snarere end blot at tale om "*regelværk*" for frygtsomt at forsvare status quo.

3. Uanset hvilken indsats der bliver gjort for at afklare situationen, vil der være en stor - for ikke at sige dominerende "grå zone", hvor Unionen og medlemsstaterne deler kompetencen. Derfor er det nødvendigt at **udarbejde en "brugsanvisning" for den grå zone** under hensyntagen til principperne om subsidiaritet og proportionalitet.
4. Når der én gang er foretaget en kompetencefordeling, bliver der brug for en **instans, der er uafhængig i forhold til de politiske myndigheder**, dvs. en domstol. I sin oprindelige udformning havde Domstolen først og fremmest til opgave at våge over fællesskabsrettens enhed og forrang. Unionen får fremover brug for en retsinstans, der kan fungere som garant for alle deltagende parter's prærogativer.
5. De erfaringer, der er indhøstet i Fællesskabet og i forskellige forbundsstater, viser, at det er hensigtsmæssigt at foretage en **regelmæssig ajourføring** af kompetencefordelingen. I modsat fald er der tendens til, at forbundsmyndighederne tiltager sig kontrollen med et stadig voksende antal beslutninger trods en erklæret politisk målsætning om det modsatte og trods den kompetente forfatningsdomstols retspraksis.

II - FORESLÅEDE SUPPLERENDE RETNINGSLINJER

Formålet med denne betænkning er først og fremmest at få godkendt de ovennævnte indledende retningslinjer. Men Parlamentet må også tage stilling til andre politiske spørgsmål, som vil blive forelagt Konventet.

1. **Unionen bygger på en original politisk løsningsmodel, der bør videreføres på to vigtige punkter.**

- 1.1. Unionen har ikke sin egen forvaltning. Forvaltningen af Fællesskabets politikker og bevillinger er overladt til medlemsstaternes forvaltninger eller til særlige agenturer.
- 1.2. Ligeledes er det fortsat medlemsstaterne, der har de væsentlige økonomiske beføjelser (i budget- og skattemæssig henseende).

Der er her tale om to helt grundlæggende kendetegn ved Det Europæiske Fællesskab, som man ofte glemmer i den politiske debat. På dette punkt adskiller Fællesskabet sig imidlertid væsentligt fra de vigtigste eksisterende forbundsstater, hvor udøvelsen af retlige beføjelser i almindelighed ledsages af tilsvarende økonomiske beføjelser. Ifølge artikel 104a i den tyske grundlov dækker forbundsstaten og de enkelte delstater således hver især de udgifter, der er forbundet med varetagelsen af deres respektive opgaver, og ifølge den spanske forfatning henhører beskatningsretten udelukkende under staten (jf. artikel 133, stk. 1), men de autonome regioner har økonomisk autonomi til at udvikle og udøve deres beføjelser (jf. artikel 156). Det samme princip genfinder man i Belgien og i den amerikanske forfatning (fra XVI. Amendment) samt den canadiske forfatning.

Den Europæiske Union må derimod i hovedsagen nøjes med en *normativ* kompetence, dvs. kompetencen til at fastsætte regler, til at lave lovgivning. I anden række koordinerer Unionen medlemsstaternes aktiviteter. Men medlemsstaterne har fortsat monopol på den konkrete forvaltning af offentlige politikker, på økonomisk omfordeling til fordel for de dårligst stillede og endelig på den direkte kontakt med borgerne - desuden har medlemsstaterne nærmest monopol på de utallige politikker vedrørende økonomiske samt budget- og skattemæssige incitament.

Det er sandsynligt, at Unionens særegne karakter efterhånden vil blive afsvækket: kan man vedvarende opretholde et politisk system, hvor de grundlæggende spilleregler fastsættes på ét niveau, mens den økonomiske omfordeling varetages i andre rammer? Det nuværende system har bl.a. den ulempe, at Unionen presses til at lovgive om alt muligt, fordi det er Unionens eneste virkemiddel. Og det er ikke overraskende, at en fjern og anonym europæisk myndighed, der fastsætter stadig flere forbud og forpligtelser, er en oplagt syndebug, når man sammenligner med nationale eller regionale forvaltninger, som er langt tættere på borgerne, som er personificeret i venlige lokale folkevalgte, der er gavmilde med økonomisk støtte.

Det er imidlertid indlysende, at det ikke kan lade sig gøre at vælge en anden fremgangsmåde, så længe der ikke findes en selvstændig demokratisk myndighed på europæisk plan.

2. **Det er nødvendigt at præcisere begreberne lovgivende magt og udøvende magt på fællesskabsplan.**

Begrebsforvirringen mellem Unionens tre politiske institutioner er ikke et skæbnebestemt fænomen, der afspejler Europas politiske egenart. Årsagen til denne begrebsforvirring er, at styringsmekanismen i det europæiske handelssamarbejde, som De Seks etablerede i Rom i 1957, nu finder anvendelse på en politisk union med femten medlemsstater. Efter endnu et halvt dusin traktater er der stadig ingen overskrift og intet kapitel i de grundlæggende instrumenter, der nævner en "lovgivningsfunktion", selv om der i mellemtiden er vedtaget flere hundrede direktiver og flere tusinde forordninger. Rådets rolle som lovgivende myndighed nævnes dog lige i forbifarten i EF-traktatens artikel 207, stk. 3.

Traktaterne beskæftiger sig altså ikke med dette spørgsmål, og der er heller ingen holdepunkter at finde i retspraksis eller den retsvidenskabelige litteratur. Eksempelvis kan der henvises til de domme, hvori EF-Domstolen har fastslået, at de konkurrencedirektiver, der udfærdiges i henhold til artikel 86, stk. 3, og som henhører under Kommissionens kompetence, må henregnes til den generelle kategori af direktiver i EF-traktatens nuværende artikel 249: med andre ord har også Kommissionen selvstændige lovgivningsbeføjelser! (Se EF-Domstolens dom af 6. juli 1982, *Frankrig mod Kommissionen*, og dom af 30. juni 1988, *Grækenland mod Kommissionen*). Og hvad skal man mene om de akter, der vedtages af den øverste politiske myndighed, Det Europæiske Råd, under meget forskelligartede og upræcise betegnelser som "*Formandskabets konklusioner, oversigter over afgørelser, Rådets akter, mødeprotokoller, erklæringer, højtidelige erklæringer*", men som ikke har nogen retsvirkning - en jurist har meget rammende beskrevet disse akter som "*deklamatoriske prærogativer*" (jf. P-Y Monjal, oktober 2000)?

Denne begrebsforvirring gavner kun de indviede. I 2002 kræver de grundlæggende principper om gode styreformer og demokratisk kontrol, at man præciserer, hvilken rolle institutionerne hver især skal spille. Hvem har til opgave at definere almenvellet? Hvem fastsætter de politiske principper? Hvem omsætter disse principper til praktiske regler? Hvem overvåger, og hvem sikrer overholdelsen af reglerne? Borgerne har krav på at få klar besked.

Man kan foretage en sådan præcisering på tre forskellige måder:

- ved at anerkende, at **lovgivningsmagten** ligesom budgetmyndigheden **er fordelt på to grene**: Parlamentet, der repræsenterer borgerne, og Rådet, der repræsenterer medlemsstaterne. Logisk set bør dette medføre, at disse to grene får de samme beføjelser (fælles beslutningstagning), hvilket Parlamentet hele tiden har gjort sig til talsmand for.
- ved at vende tilbage til EF-retsordenens oprindelige kongstanke, hvorefter **den politiske myndighed fastlægger de juridiske principper ("loven")**, mens **den udøvende magt tager sig af den praktiske gennemførelse**. I denne forbindelse har Parlamentet i sin beslutning af 13. april 2000 foreslået, at man sonderer mellem *retsakter*, der vedtages af Rådet med kvalificeret flertal og af Parlamentet efter den fælles beslutningsprocedure, og *forvaltningsakter*, der henhører under Kommissionen.
- ved at fastslå som hovedregel, at **anvendelsen af principper (udøvende magt) henhører under medlemsstaterne** eller deres lokale myndigheder, men at

lovgivningsmagten kan overdrage denne beføjelse til Kommissionen eller et specialiseret agentur i enkelte tilfælde.

3. Unionens *grundlæggende målsætninger* bør omtales i en forfatningsmæssig præambel eller i en indledende artikel til traktaten eller forfatningen som den nuværende artikel 2 i henholdsvis EU-traktaten og EF-traktaten snarere end i kapitler vedrørende kompetencefordeling.

I den oprindelige traktat om fællesmarkedet og senere i traktaten om det fælles område blev der opstillet slagkraftige politiske målsætninger. Disse målsætninger er imidlertid nu næsten opfyldt: markedet har været et "fælles" marked i over tredive år, og Den Monetære Union har sat kronen på værket i det fælles område, selv om dette område endnu ikke er realiseret fuldt ud. Selv om det er påkrævet at henvise til disse grundlæggende ambitioner, er det ikke længere nødvendigt eller ønskeligt at blande *målsætninger* og *sagsområder* i forbindelse med kompetencefordelingen. Eksempelvis er det hensigtsmæssigt, at Unionen beskæftiger sig med nogle helt specifikke problemer inden for sportens verden som f.eks. bekæmpelse af doping, men det er absurd, at Unionen baserer sig på kompetencen vedrørende "det indre marked", hvilket kan føre til malplaceret retspraksis som f.eks. Bosman-dommen. **Derfor foreslås det, at fællesmarkedet og det fælles område omtales blandt de store grundlæggende målsætninger, der fortsat er en inspirationskilde og et pejlemærke for den nuværende Union, men at man fokuserer på sagsområder ved kompetencefordelingen.**

4. I samarbejde med Kommissionen, regeringsrepræsentanterne og de nationale folkevalgte må der gøres en målrettet indsats for at analysere de forskellige beføjelser i alle enkeltheder og sektor for sektor: det bliver naturligvis Konventets vigtigste opgave. På nuværende tidspunkt foreslås det, at Parlamentet tager stilling til de generelle retningslinjer med udgangspunkt i den nuværende kompetencefordeling, men med en række justeringer, der trænger sig på, når man bevæger sig fra en diplomatisk tankegang til en konstitutionel tankegang.

I denne forbindelse kan de beføjelser, der tilkommer den politiske myndighed (Rådet og Parlamentet i Unionen - de nationale og eventuelt de regionale og lokale myndigheder i medlemsstaterne), klassificeres i følgende kategorier:

4.1. *Unionens egenkompetence*

- 4.1.1. På disse områder bør medlemsstaterne kun kunne intervenere efter udtrykkelig opfordring fra Unionen i lighed med bestemmelserne i den tyske grundlov (artikel 71) og den spanske forfatning (artikel 150).

- 4.1.2. De områder, hvor Unionen har egenkompetence, bør forblive fåtallige:

- den *monetære politik* (hvilket allerede er tilfældet),
- *toldpolitikken* (idem),
- *eksterne økonomiske forbindelser* - det er uholdbart at afgrænse dette sagsområde til varehandel, således som det skete i Nice,

- *retsgrundlaget for det indre marked og finansielle tjenester,*
- *konkurrencepolitikken,*
- *struktur- og samhørighedspolitikken,*
- *for eurozonens vedkommende den monetære politik.*

Derudover vil det være hensigtsmæssigt at tilføje:

- **finansiering af Unionens budget.** Det er urimeligt, at de udgifter, der vedtages suverænt i Unionens regi, skal finansieres via nationale ressourcer, og at de nationale parlamenter således forventes at vedtage de nødvendige skatter til finansiering af udgifter, som Europa-Parlamentet i sidste instans træffer afgørelse om. Man glemmer ofte, at der oprindelig blev fastsat et princip om finansiering af fællesskabsbudgettet via egne indtægter helt uden nationale bidrag, og at dette princip faktisk blev anvendt i tyve år. Den omvendte model, der finder anvendelse i dag, er helt i modstrid med Fællesskabets interesser: det er en model, som ansporer hver enkelt medlemsstat til at beregne et "retfærdigt udbytte" af sit indskud, og som hvert år skaber et modsætningsforhold mellem de medlemsstater, der permanent betaler regningen, og de medlemsstater, der permanent står i modtagerrollen. Under alle omstændigheder er det vanskeligt at se, hvordan dette system, der stimulerer den nationale egoisme, kan overleve det barske finansielle chok ved den kommende udvidelse.
- retsgrundlaget for området med sikkerhed og frihed, som ligger i naturlig forlængelse af det indre marked.
- Konventet må overveje, om **udenrigspolitikken** i lighed med den monetære politik og handelspolitikken ikke fremover bør henhøre under Unionens egenkompetence. Det er en ide, som vil sende et gys igennem ministerkontorerne, men som allerede havde vundet accept i offentligheden inden den 11. september (jf. Eurobarometerundersøgelser). Det er i hvert fald indlysende, at det ikke nytter at styrke Fællesskabets rolle i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP): det er den fremgangsmåde, der er afprøvet gang på gang i de seneste tyve år med indførelsen af det politiske samarbejde, derefter med Maastricht-traktatens bestemmelser om FUSP og endelig med indførelsen af den højtstående repræsentant - og man kan jo selv danne sig et indtryk af de politiske resultater. På dette område indebærer delt kompetence, at man forlader sig på de nationale leders gode vilje. Siden 1990'erne har Unionen og dens medlemsstater oplevet en række ubehagelige nederlag i det tidligere Jugoslavien, i Afrika og i Mellemøsten, og de seneste begivenheder bekræfter med al ønskelig tydelighed, at de nationale ledere i nutidens Europa lader sig friste over evne, når det gælder om at opnå mediedækning ved at gå enegang på den internationale scene - de viser ikke korpsånd.

Derimod stilles der ikke forslag om, at *landbrug og fiskeri* skal

henhøre under Unionens egenkompetence. Det er en kendt sag, at landbrugspolitikken og regionalpolitikken har spillet en fremtrædende rolle i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, og at de fortsat tegner sig for en markant andel af fællesskabsbudgettet. Her er der imidlertid netop tale om sagsområder, hvor der kan foretages en omjustering i rollefordelingen mellem Unionens og dens medlemsstater efter fyrre års erfaringer og som optakt til de nye medlemsstaters tiltrædelse.

Hvad angår *Unionens sprogordning*, henhører dette spørgsmål under det grundlæggende instrument (traktaten eller forfatningen).

4.2. *Delt kompetence* mellem Unionen og medlemsstaterne

4.2.1. For den delte kompetences vedkommende bør Unionen fastsætte de generelle regler for to kategorier af områder:

- områder, som supplerer eller ledsager det indre marked: forbrugerbeskyttelse, landbrug, fiskeri, transport, transeuropæiske net, miljø, forskning og teknologisk udvikling, energi, social- og beskæftigelsespolitik, indvandringspolitik og andre politikker vedrørende fri bevægelighed for personer, ligestilling mellem mænd og kvinder, associering af oversøiske lande og områder, udviklingssamarbejde, beskatning i forbindelse med det indre marked,
- områder i forbindelse med gennemførelsen af udenrigspolitikken, f.eks. tværnationale aspekter af den interne og eksterne forsvars- og sikkerhedspolitik

4.2.2. "Brugsanvisningen" for den delte kompetence kan bygge på følgende principper.

4.2.2.1 **Det er fællesskabsrettens opgave at fastsætte retningslinjer, principper og målsætninger** - og eventuelt at sætte tal på - mens medlemsstaterne får til opgave at omsætte og konkret gennemføre lovgivningen i den interne retsorden. Inden for dette område finder principperne om subsidiaritet og proportionalitet anvendelse i fuld udstrækning.

4.2.2.2. Medlemsstaterne kan vedtage lovgivning, så længe der ikke findes en regulering på europæisk plan, men når der findes EF-regler, har de forrang frem for national ret.

4.2.2.3. Hvis man vil forenkle ordlyden af det nuværende grundlæggende instrument, f.eks. hvad angår beføjelser vedrørende det indre marked, er det hensigtsmæssigt at **begrænse hvert afsnit til en eller to sætninger**, som definerer det pågældende sagsområde og fastslår, hvilken rolle Unionen bør spille på dette område under hensyntagen til subsidiaritetsprincippet. Endelig kan der indføjes en generel artikel, som fastslår, at EF-institutionerne inden for de pågældende sagsområder anerkender den indsats, som Fællesskabet og (eller) Unionen har gjort på grundlag af de tidligere traktater. **På denne måde kan de pågældende bestemmelser i EF-traktaten og EU-traktaten, der er for detaljerede til at blive**

gentaget i den nye tekst, fortsat bevare en retlig betydning uden længere at have "konstitutionel" status.

Statsstøtte kan fungere som et eksempel. I øjeblikket indeholder EF-traktaten atten afsnit om dette emne svarende til to hele sider i traktaten. I en ny forelæggelse kunne man anvende følgende ordlyd: "*hvad angår statsstøtte af enhver art, definerer Unionen reglerne for forenelighed med det indre marked og de sanktioner, der finder anvendelse over for givere og modtagere*". De nærmere bestemmelser, der i øjeblikket er indeholdt i EF-traktatens artikel 87-89, ville fortsat fungere som referenceramme for Unionens indsats, men kunne tilpasses inden for rammerne af en almindelig retsakt.

- 4.2.3.** For de delte kompetencers vedkommende spiller Unionen på en række områder kun en supplerende rolle. Det gælder de områder, hvor initiativet fortsat først og fremmest bør komme fra medlemsstaterne: *uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom, civilbeskyttelse, kultur, sport, turisme*. Også her er det påkrævet i hvert enkelt tilfælde at præcisere, hvilken rækkevidde Fællesskabets indsats bør have, uden at gå i detaljer som i de nugældende artikler.

Denne liste afspejler den eksisterende retstilstand, men bør utvivlsomt også omfatte *civile og kommercielle kontrakter* - Parlamentet har allerede haft lejlighed til at konstatere, at det voksende antal personbevægelser inden for Unionen gør det praktisk at satse på en fælles behandling af spørgsmål, der hidtil er blevet reguleret i bilaterale nationale aftaler (f.eks. blandede ægteskaber eller inddrivelse af fordringer).

- 4.2.4.** Et særligt tilfælde af delt kompetence udgør de områder, hvor kompetencen grundlæggende tilfalder medlemsstaterne, men hvor Unionen er forpligtet til at samordne medlemsstaternes politik. Det er tilfældet med medlemsstaternes budgetpolitik, jf. bestemmelserne om Den Økonomiske og Monetære Union (EF-traktatens artikel 99).

Den Monetære Union kan ikke få fuld gennemslagskraft, medmindre der sker en tæt samordning af budgetpolitikkerne: det har Parlamentet gjort opmærksom på siden vedtagelsen af Maastricht-traktaten, og efter indførelsen af euroen kan alle forvisse sig om, at det er korrekt. Der er taget et første skridt i denne retning med "stabilitets- og vækstpagten" og de uformelle møder i Euro-Gruppen. For at gøre flere fremskridt er det uden tvivl nødvendigt at fastslå to principper:

- Bortset fra finansieringen af EU's politik, der sker via det fælles budget (jf. ovenfor), henhører budgetpolitikken (udgifter, indtægter, finansiering af saldoen) under medlemsstaternes enekompetence. Men medlemsstaterne i Den Monetære Union er underlagt en forpligtelse til at koordinere deres nationale budgetpolitikker indbyrdes.
- Det drejer sig om nationale politikker, som i hvert enkelt land er det centrale element i den lovgivende kompetence, **derfor må en koordinering af disse politikker ske gennem nye procedurer** -

procedurer, som adskiller sig fra Unionens almindelige procedurer og **inddrager repræsentanter for de nationale parlamenter.**

Hvis det sidstnævnte princip accepteres, bliver det Konventets opgave at præcisere, hvordan disse repræsentanter skal inddrages i arbejdet.

Lignende overvejelser kendetegner *beskæftigelsespolitikken*.

Ved første øjekast kunne beskæftigelsespolitikken indplaceres under den delte kompetence. Fra den første hvidbog i 1992 og frem til de strategier, der blev opstillet på Det Europæiske Råds møder i Lissabon og Luxembourg, har det imidlertid ikke været muligt at undgå misstemning i den offentlige opinion, fordi situationen er tvetydig: på den ene side betragter medlemmerne af Det Europæiske Råd med rette beskæftigelsespolitikken som et vigtigt anliggende, der står højt på alle landes dagsordener, men på den anden side er det indlysende, at Unionen med sine nuværende beføjelser og virkemidler kun kan yde et marginalt bidrag til denne politik. Misstemning og tvetydighed kendetegner i øvrigt traktaten i dens nuværende ordlyd, der virker temmelig oversubtil på dette punkt: efter sigende skal Fællesskabets virke sigte på "*fremme af samordning mellem medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker med henblik på at øge deres effektivitet ved udvikling af en samordnet beskæftigelsesstrategi*" (EF-traktatens artikel 3, litra i).

Det vil være hensigtsmæssigt at **gøre beskæftigelsespolitikken til genstand for obligatorisk koordinering** i lighed med budgetpolitikken snarere end at operere med delt kompetence.

4.3. Medlemsstaternes principielle kompetence

- 4.3.1. Det bør være et ufravigeligt princip, at **det er de suveræne medlemsstater, der som udgangspunkt har kompetence, medmindre andet er bestemt i det grundlæggende instrument** (jf. artikel 15 i den østrigske forbundsforfatningslov af 1920, artikel 70, stk. 1 i den tyske grundlov og den mere sofistikerede bestemmelse i artikel 149, stk. 3 i den spanske forfatning).
- 4.3.2. Ud over dette generelle princip vil det være hensigtsmæssigt at præcisere, at visse sagsområder i kraft af deres karakter henhører under national kompetence.
- Det gælder selvfølgelig for *budgetpolitikken* (jf. ovenfor) bortset fra finansieringen af de fælles politikker.
 - Det gælder også for **landets territoriale opdeling**. Det vil navnlig være hensigtsmæssigt at foretage en sådan præcisering, hvis man følger forslaget i det følgende om, at Unionen skal anerkende "partnerregioner". Der må nemlig ikke herske tvivl om, at hver enkelt medlemsstat alene har kompetence til at definere de lokale myndigheders niveau, geografiske afgrænsning, beføjelser og status. Hver national forfatning kan i øvrigt opvise vigtige

udviklingstendenser på dette punkt: eksempelvis kan der henvises til afsnit VIII i den spanske forfatning, der har opfundet en ny form for differentieret regional autonomi, kapitel IV, der har en central placering i den belgiske forfatning, afsnit V i den italienske forfatning, der for nylig blev ændret ved en folkeafstemning, kapitel VII i den nederlandske forfatning om "provinser, kommuner og afvandingslav ("waterschap")", afsnit VII (de autonome regioner Azorerne og Madeira) og VIII (den "lokale myndighed") i den tredje del af den portugisiske forfatning, afsnit XII og XIII i den franske forfatning og endvidere artikel 52-a i den finske grundlov af 1919 om det historiske selvstyre, der blev givet til Ahvenanmaa (Ålandsøerne) og artikel 105 i den græske forfatning om den helt specielle særordning for Athos-republikken. Disse spørgsmål berører helt centrale aspekter af national identitet og suverænitet.

5. **Principperne om subsidiaritet og proportionalitet bør udbygges og suppleres.**

- 5.1. Principperne om subsidiaritet og proportionalitet bør naturligvis omtales i det grundlæggende instrument med den nuværende ordlyd som en inspirationskilde ved både kompetencefordeling og -udøvelse. Der vil blive stillet forslag om at indføre en forudgående kontrol (se nedenfor). Det er en grundlæggende garanti for medlemsstaterne og for regioner med lovgivende beføjelser, hvor sådanne regioner findes.
- 5.2. Ved en revision af kompetencefordelingen **er det også vigtigt at fastslå "princippet om konstans"**, der er en grundlæggende retsgaranti for borgerne/skatteborgerne: alt andet lige skal enhver kompetenceoverførsel ske uden fordyrende ændringer, skattebyrden må ikke vokse, og de samlede udgifter for samfundet skal forblive konstante. En stigning i skatter og afgifter, der følger i kølvandet på en kompetenceoverførsel til eller fra Unionen, skal modsvares af en tilsvarende reduktion andetsteds, således at den samlede operation ikke får følger for skatteborgeren.

6. **Der skal være mulighed for en løbende justering af kompetencefordelingen.**

De indledende drøftelser har vist en vis frygt for, at man risikerer at fastfryse kompetencefordelingen ud fra de øjeblikkelige behov, således at det bliver vanskeligt at tilpasse systemet til en verden i stadig forandring.

Denne frygt er formentlig overdreven. Alle de nyeste forbundsforfatninger - selv de forfatninger, der er udstyret med et meget præcist katalog af beføjelser - har forstået at skabe mulighed for de nødvendige justeringer, og den amerikanske forfatning har i to århundreder udvist en forbløffende tilpasningsevne. Ikke desto mindre kan det være nyttigt at udnytte disse erfaringer ved siden af erfaringsmaterialet fra EF og EU til at sikre systemets fleksibilitet.

- 6.1. I denne forbindelse er en generelt formuleret artikel som den nuværende artikel 308 et interessant arbejdsredskab. Dog bør der foretages en vigtig ændring i teksten:
- Bestemmelsen bør suppleres med et afsnit, som åbner mulighed for at

overføre beføjelser til medlemsstaterne, når der ikke længere er behov for en indsats fra Fællesskabets side. Den tyske grundlov indeholder en sådan bestemmelse i artikel 72, stk. 3.

Denne bestemmelse vil således kun undtagelsesvis blive taget i anvendelse, og der bliver mulighed for at tilgodese interesser i begge retninger, dvs. til fordel for Unionen eller medlemsstaterne.

- 6.2. Ud over disse enkeltstående justeringer kunne det være interessant at **lave en samlet statusopgørelse efter en halv snes år**. Den spanske forfatning introducerede en forsøgsperiode, som dog formentlig var lige lovlig kort (fem år).

7. **Spørgsmålet om regionale samfund kan ikke forbigås i tavshed i de grundlæggende instrumenter.**

Derfor har Udvalget om Konstitutionelle Anliggender foreslået, at dette spørgsmål forelægges for Regionsudvalget. Mens udvalget afventer en udtalelse fra Regionsudvalget, har ordføreren ladet sig inspirere af de høringer, som udvalget allerede har gennemført, men også af møder, som han har haft i Barcelona med præsidenten for den autonome region Katalonien, i Alden Biesen med præsidenterne for de flamske og vallonske regioner, i Edinburgh efter indbydelse fra Europaudvalget i det skotske parlament, i Firenze med Konferencen for EF's Maritime Randområder og i Porto med Atlantbuens byer, samt af møder med præsidenten for den autonome region Balearerne og med Europaministrene fra de tyske delstater Bayern og Hessen.

Regionernes image i Europa skæmmes stadig af den gamle diskussion om "Regionernes Europa". Denne problemstilling er imidlertid slet ikke relevant længere. Debatten er afsluttet: Den Europæiske Union er og forbliver en union af stater.

Til gengæld er de regionale og lokale aktørers fremkomst en realitet, som Unionen ikke længere kan tilsidesætte i det daglige arbejde. For det første fordi Kommissionen anslår, at gennemsnitligt 70% til 80% af fællesskabsprogrammerne forvaltes af medlemsstaternes lokale forvaltningsmyndigheder. For det andet fordi næsten halvdelen af Unionens medlemsstater nu har regioner med lovgivende beføjelser - Det Forenede Kongerige og senere Italien har for nylig oprettet sådanne enheder, som man allerede kendte til navnlig i Tyskland, Østrig og Spanien; dette indebærer, at spørgsmålet om delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne samt spørgsmålet om overtagelse af fællesskabsretten i disse lande ikke kun vedrører centralstaten, men også de regionale myndigheder. Eftersom Kommissionen imidlertid officielt "ignorerer" de sidstnævnte myndigheder, har der i den senere tid været et voksende antal sager om udformning, anvendelse eller inkorporering af den fælles lovgivning.

Endelig kan Unionens kommende udvidelse med flere små stater udgøre et politisk problem for visse store regioner i de nuværende medlemsstater. Enheder med nogle hundredtusinder indbyggere vil blive repræsenteret i Unionen med hver deres minister, med stemmeret i alle Rådets møder, med et medlem af Kommissionen og med en kvote af tjenestemænd i Kommissionen samt et kontingent af medlemmer af Europa-Parlamentet, ligesom deres nationale sprog vil blive anerkendt som officielt EU-sprog. Samtidig vil historisk vigtige regioner med flere millioner indbyggere, som har ydet et

stort bidrag til Unionens økonomiske fremdrift og til finansieringen af EU-budgettet, fortsat være overset i traktaterne...

Unionen bør være åben over for forslag fra medlemsstaterne om en bedre inddragelse af de regionale samfund i forberedelsen og i relevante tilfælde også gennemførelsen af de europæiske regler samtidig med, at der udvises respekt for forskellene i medlemsstaternes forfatning. Udvalget om Konstitutionelle Anliggender bør udarbejde en betænkning om dette emne og lægge vægt på at inddrage en udtalelse herom fra Regionsudvalget.

8. Systemet kan ikke fungere uden en egentlig forfatningsdomstol.

I øjeblikket er det EF-Domstolens opgave at "*værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af denne traktat*", og denne generelle bestemmelse finder kun anvendelse på Det Europæiske Fællesskab, ikke på Unionen (jf. EF-traktatens artikel 220). Prøvelsen af Fællesskabets retsakter omtales fra og med artikel 230.

I den senere tid har EF-Domstolen vist sig villig til at inddrage subsidiaritetsprincippet i sit bedømmelsesgrundlag (jf. dommene om tobaksreklame i sagerne *Tyskland mod Parlamentet og Rådet* og *Imperial Tobacco Ltd* af 5. oktober 2000 samt generaladvokatens konklusioner i sagen *Nederlandene mod Parlamentet og Rådet*). Traktaternes ordlyd og fællesmarkedets historie har imidlertid bevirket, at Domstolen hyppigt har valgt at forsvare den mest fællesskabsvenlige fortolkning. Domstolen har således spillet en fremtrædende rolle ved opbygningen af det fælles område. Nu hvor det fælles område er en realitet, har Unionen brug for en egentlig forfatningsdomstol.

En sådan forfatningsdomstol kan oprettes på grundlag af EF-Domstolen i den eksisterende udformning - Domstolens sammensætning (med 1 dommer pr. land) modvirker ikke på forhånd, at der tages hensyn til medlemsstaternes synspunkter. Der bør imidlertid foretages to vigtige ændringer:

- 8.1. **Domstolens rolle skal defineres anderledes.** Domstolen får udtrykkeligt til opgave at træffe afgørelse i kompetencestridigheder, der involverer Unionen eller en af dens institutioner.
- 8.2. Desuden kan man med forbillede i den procedure, der finder anvendelse ved den franske forfatningsinstans "*Conseil constitutionel*", indføre en ordning, **hvor der forud kan indhentes en udtalelse fra Domstolen.**

Det er ikke let at finde frem til den rette procedure. Det er tydeligt, at ingen af EU-institutionerne er specielt begejstrede for at anvende subsidiaritetsprincippet i praksis: derfor er forelæggelse for en neutral instans den eneste brugbare løsning, hvis man vil gribe om ondets rod. Men hvornår indtræffer det rette øjeblik til at bedømme et givent spørgsmål? Så snart Kommissionen har offentliggjort et forslag? Man risikerer, at der gives grønt lys i denne fase, hvorefter Rådet eller Parlamentet videreudvikler teksten i en uheldig retning, uden at der kan gribes ind efterfølgende. Hvis kontrollen derimod først finder sted efter Parlamentets afstemning, risikerer man, at flere måneders arbejde går til spilde - men det er den risiko, der er forbundet med enhver form for forfatningsmæssig kontrol. Desuden kan denne kontrolmulighed i kølvandet på lovgivningsproceduren kun ansøre

Rådet og Parlamentet til at udvise forsigtighed. Derfor er denne anden løsningsmodel at foretrække.

I 1990 foreslog Parlamentet på grundlag af Giscard d'Estaing-betænkningen, at Rådet, Kommissionen, Parlamentet eller en medlemsstat skulle have mulighed for at anmode EF-Domstolen om at kontrollere, om Fællesskabet havde overskredet sin kompetence i en given retsakt i lyset af subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne - denne kontrol skulle finde sted inden for tyve dage efter retsaktens endelige vedtagelse. Dette forslag kan eventuelt genfremsættes. Når Unionen først har femogtyve eller tredive medlemsstater, vil der imidlertid være en stor risiko for, at der stilles spørgsmålstejn ved hver enkelt retsakt. Målsætningen er at etablere en beskyttelsesmekanisme og ikke en pedantisk kontrolmekanisme i den pågældende fase. Derfor bør man overveje følgende muligheder:

- En mulighed for at klage til Forfatningsdomstolen udelukkende på grundlag af subsidiaritets-/proportionalitetsprincippet i den måned, der følger efter den endelige vedtagelse af en retsakt, idet Domstolen skal træffe afgørelse inden for en måned.
- Muligheden for at klage til Domstolen skal være **forbeholdt et kvalificeret mindretal** i Rådet eller Parlamentet samt Kommissionen.
- Eneste klagegrund, der skal kunnes godkendes, er en kompetencekonflikt om manglende overholdelse af principperne vedrørende subsidiaritet og proportionalitet
- Denne procedure, hvor der *forud* indhentes en udtalelse, vedrører alene den manglende overholdelse af subsidiaritetsprincippet og stiller sig ikke hindrende i vejen for, at de selvsamme tekster *efterfølgende* underkastes retlig kontrol på grundlag af andre bestemmelser i traktaten eller forfatningen.

Som konklusion på disse overvejelser melder der sig et centralt spørgsmål. **En ajourføring af kompetencefordelingen medfører uundgåeligt, at man må tage stilling ikke alene til, hvilken rolle Unionen skal spille, men også til, hvordan Unionen skal se ud** - og hvilke forbindelser Unionen skal have med sine medlemsstater. Er vi parat til at forlade adfærdskodeksen - et detaljeret, subtilt og esoterisk dokument, der er udarbejdet af diplomater til eget brug - til fordel for en egentlig rollefordeling af forfatningsmæssig karakter, som borgerne og deres repræsentanter kan forstå og acceptere? Hvis svaret er nej, kan vi spare os ulejligheden med at udarbejde en efterfølger til Nice-traktaten. Men hvis svaret er ja, åbner der sig et helt nyt kapitel i Fællesskabets historie. Der bliver brug for en helt anderledes struktur både i juridisk og politisk henseende. Det er prisen for en politisk union i et udvidet Europa.

MINDRETALSUDTALELSE

jf. forretningsordenens artikel 161, stk. 3, af

Jens-Peter Bonde, Daniel J. Hannan, Georges Berthu og José Ribeiro e Castro

Når kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne behandles, må målet være at overdrage beføjelser tilbage fra førstnævnte til sidstnævnte. Folkeafstemninger og offentlige debatter viser, at forøget magt til EU på bekostning af medlemsstaterne medfører, at offentligheden føler endnu længere afstand til den politiske proces. Kun ved at vende tendensen og genoverføre magten til de nationale institutioner, som folkene i Europa identificerer sig med, kan vi opnå, at offentligheden på ny viser en sund interesse for den politiske proces.

Dette kan opnås ved at begrænse fællesskabsretten til kun at dække områder, der overskrider grænserne, og give alle andre beføjelser tilbage til medlemsstaterne.

Spørgsmålet om kontrol med fordelingen af beføjelserne er af afgørende betydning, når man konstaterer den manglende ligevægt i beføjelserne. Denne kontrol bør udøves af de nationale demokratier. Især bør de nationale parlamenter have vetoet i subsidiaritetsspørgsmål. Artikel 308 bør ophæves. Medlemsstaterne bør vejlede Kommissionen snarere end omvendt og de bør også have initiativretten.

En EU-forfatning, der fjerner beføjelser fra de nationale demokratier, vil medføre øget fremmedgørelse fra den politiske proces. Den forfatningsmæssige dagsorden viser, at EU-institutionerne ikke er villige til at forholde sig til det faktum, at EU's folk ønsker, at EU skal have mindre og ikke mere kontrol med deres liv.

28. januar 2002

**UDTALELSE FRA UDVALGET OM UDENRIGSANLIGGENDER,
MENNESKERETTIGHEDER, FÆLLES SIKKERHED OG FORSVARSPOLITIK**

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne
(2001/2024(INI))

Rådgivende ordfører: William Francis Newton Dunn

PROCEDURE

På mødet den 20. marts 2001 valgte Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarspolitik William Francis Newton Dunn til rådgivende ordfører.

På mødet den 3. december 2001 og 23. januar 2002 behandlede det udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det nedenstående konklusioner (for: 46; imod: 6; hverken/eller: 1).

Til stede under afstemningen var: Elmar Brok (formand), Baroness Nicholson of Winterbourne, Geoffrey Van Orden og Christos Zacharakis (næstformænd), Ole Andreasen, Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, André Brie, Michael Cashman (for Rosa M. Díez González), Paul Coûteaux, John Walls Cushnahan, Véronique De Keyser, Pere Esteve, Giovanni Claudio Fava (for Glyn Ford), Per Gahrton, Jas Gawronski, Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (for Gunilla Carlsson), Marie Anne Isler Béguin (for Reinhold Messner), Joost Lagendijk, Catherine Lalumière, Alain Lamassoure, Armin Laschet, Jules Maaten (for Bob van den Bos), Hanja Maij-Weggen (for Michael Gahler), Cecilia Malmström, Emilio Menéndez del Valle, Philippe Morillon, Pasqualina Napoletano, Raimon Obiols i Germà, Arie M. Oostlander, Reino Paasilinna (for Klaus Hänsch), Doris Pack (for Gerardo Galeote Quecedo), Jacques F. Poos, Luís Queiró, Mechtilde Rothe (for Magdalene Hoff), Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacques Santer, Amalia Sartori, Ursula Schleicher (for Franco Marini, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, David Sumberg, Ilkka Suominen, Charles Tannock, Johan Van Hecke, Demetrio Volcic, Karl von Wogau, Jan Marinus Wiersma og Matti Wuori.

KORT BEGRUNDELSE

1. Indledning

På regeringskonferencen i 1996 var der klar modstand blandt medlemsstaterne med undtagelse af Tyskland mod forslaget om at medtage en fast liste over Unionens og medlemsstaternes beføjelser i traktaten. Europa-Parlamentet var også imod en sådan mulighed. Der var derimod konsensus om at bevare artikel 235 i EF-traktaten; kun Sverige havde ikke en klar holding til dette spørgsmål. På grundlag af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Birmingham den 16. oktober 1992 og det generelle oplæg til anvendelse af nærhedsprincippet, som Det Europæiske Råd blev enigt om i Edinburgh den 11. og 12. december 1992, blev der dog føjet en protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet til EF-traktaten i Amsterdam. I december 2000 imødekom Det Europæiske Råd i Nice politiske henstillinger fra de tyske delstater og andre regioner med lovgivningsbeføjelser. På denne baggrund krævedes der i en erklæring om Unionens fremtid en dybere og mere omfattende debat om Den Europæiske Unions fremtid, herunder bl.a. spørgsmålet om, hvordan man tilvejebringer og kontrollerer en mere præcis kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater under hensyntagen til nærhedsprincippet.

2. Den nuværende kompetenceopdeling inden for FUSP

De nuværende traktater indeholder en opdeling af beføjelserne for diverse aspekter ved Unionens eksterne handlinger, såsom handelspolitik, udviklingspolitik, herunder EUF, nødhjælp, FUSP, herunder politik vedrørende menneskerettigheder, og FESFP. Til en vis grad - om end helt utilfredsstillende - kan man også sige, at traktaterne også indeholder en vis kompetenceopdeling, for så vidt angår FUSP-instrumenterne: fastlæggelse af principperne og de overordnede retningslinjer for FUSP, fælles strategier, fælles aktioner og fælles holdninger.

Men hovedproblemet i den anden søjle er, at beføjelserne dels ikke er tilstrækkelige til at muliggøre europæisk handling på afgørende vis, dels er disse beføjelser af en overvældende mellemstatslig karakter. Det føderale niveau mangler næsten helt inden for FUSP. Beføjelserne er koncentreret hos Rådet, som ikke nødvendigvis skal reagere på et forslag fra Kommissionen, selv om Kommissionen har beføjelse til at fremsætte forslag; ingen medlemsstat kan tvinges til at tiltræde en afgørelse mod sin vilje; og Domstolen er næsten helt udelukket. Som følge af FUSP's mellemstatslige karakter har medlemsstaterne hidtil nægtet at fastlægge en liste over de sager, der helt vil henhøre under den fælles politik. Kun sikkerhedspolitiske spørgsmål er fastlagt i EU-traktaten. For øjeblikket er det kun medlemsstaterne, der indbyrdes vedtager i Det Europæiske Råd og Rådet, om en bestemt sag skal omfattes af den fælles politik.

3. Et forslag om en bredere og mere proaktiv fortolkning af nærhedsprincippet med henblik på at gøre europæiske handlinger i FUSP-anliggender mere effektive og slagkraftige

Den rådgivende ordfører er af den opfattelse, at nærhedsprincippet optræder som en slags filter mod tanken om fællesskabskompetence og følgelig mod muligheden for at udøve denne kompetence. Derfor kan man med god grund påstå, at den måde, som FUSP for øjeblikket fungerer på, er en prototype på en utilstrækkelig fortolkning af nærhedsprincippet. Ifølge den konventionelle fortolkning indebærer nærhedsprincippet, at Fællesskabet på områder, som

ikke hører ind under dets enekompetence, kun handler, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.

Men det er muligt at fortolke dette princip mere proaktivt inden for FUSP: FUSP's mål kan som følge af deres omfang eller virkninger normalt opfyldes bedre af Unionen som helhed end ved et simpelt samarbejde mellem medlemsstater. Derfor bør nærhedsprincippet ifølge ordføreren tilpasses og fortolkes på denne anden måde, så det i højere grad kan give inspiration til EU's eksterne handlinger.

4. FUSP's henlæggelse under Fællesskabets kompetence er den bedste metode til at nå fælles mål

Ud fra et europæisk perspektiv er den nuværende mellemstatslige situation helt utilfredsstillende. Det forbliver et problem, som kun den anden søjles henlæggelse under Fællesskabets kompetence kan løse. Hvis FUSP-søjlen henlægges under Fællesskabets kompetence, finder Fællesskabets juridiske og institutionelle ordning anvendelse på den nye FUSP, og de forskellige institutioner spiller deres sædvanlige rolle i forbindelse med hvert eneste aspekt ved Unionens eksterne handlinger - for i Unionens nuværende juridiske og institutionelle system og på baggrund af EU-traktatens artikel 5 må princippet om "tillagte rettigheder" overholdes både i Fællesskabets interne og internationale handlinger.

KONKLUSIONER

Udvalget om Udenrigsanliggender, Menneskerettigheder, Fælles Sikkerhed og Forsvarspolitik opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende konklusioner vedrørende FUSP i sit beslutningsforslag:

1. Der er ikke behov for på en regeringskonference at fastlægge i en liste, der ikke kan ændres, hvilke beføjelser Unionen bør have inden for FUSP.
2. Men EU's og medlemsstaters respektive kompetencesfærer, for så vidt angår Unionens eksterne handlinger i almindelighed og FUSP i særdeleshed, bør klarlægges, således at Unionens internationale parter har en klar ide om, "hvem, der gør hvad" i EU med henblik på at gøre Unionens internationale handlinger mere effektive og slagkraftige.
3. Kun FUSP's fulde henlæggelse under fællesskabssøjlen, hvor alle bestemmelser vedrørende diverse aspekter ved udenrigspolitikken samles i et enkelt kapital, kan bringe en tilfredsstillende løsning på den uligevægt og det underskud, der for øjeblikket findes i kompetenceopdelingen inden for FUSP.
4. Det er nødvendigt med en bredere og mere proaktiv fortolkning af nærhedsprincippet på dette område, da FUSP's mål bedre kan opfyldes af Unionen som helhed end ved et simpelt samarbejde mellem medlemsstaterne.
5. Det er vigtigt at gøre afstemning med kvalificeret flertal til reglen i stedet for undtagelsen for FUSP, hvis der skal skabes en stærk Union på internationalt plan.

6. Endnu et mål for FUSP's videre udvikling er at vedtage en omfattende reform af EU-traktaten omfattende følgende elementer:
- a) Den Europæiske Unions betingelsesløse *anerkendelse af De Forenede Nationers pagt* bør medtages i traktaten.
 - b) *Unionen bør have status som international juridisk person* (for de tre Fællesskaber og for EU).
 - c) Der bør oprettes *diplomatiske EU-repræsentationer* i ikke-medlemsstater, hvor mindre end fire medlemsstater har en diplomatisk mission, med henblik på gradvis oprettelse af et fuldt EU-diplomati.
 - d) Det ansvar, der for øjeblikket påhviler den højtstående repræsentant for FUSP og kommissæren for eksterne forbindelser, bør overdrages til en *næstformand i Kommissionen med ansvar for udenrigsanliggender*.
 - e) Der bør oprettes et *diplomatisk EU-korps* inden for Kommissionens struktur under ansvar af denne næstformand i Kommissionen.

16. april 2002

UDTALELSE FRA UDVALGET OM ØKONOMI OG VALUTASPØRGSMÅL

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne
(2001/2024(INI))

Rådgivende ordfører: Christa Randzio-Plath

PROCEDURE

På mødet den 15. april 2002 valgte Udvalget om Økonomi og Valutaspørgsmål Christa Randzio-Plath til rådgivende ordfører.

På møder den 15. april og 16. april 2002 behandlede udvalget udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det nedenstående konklusioner (for: 27; imod: 1; hverken/eller: 2).

Til stede under afstemningen var: Christa Randzio-Plath (formand og ordfører), John Purvis (næstformand), Generoso Andria, Luis Berenguer Fuster (for Pervenche Berès), Hans Blokland, Hans Udo Bullmann, Harald Ettl (for Giorgos Katiforis), Jonathan Evans, Carles-Alfred Gasòliba I Böhm, Robert Goebbels, Lisbeth Grönfeldt Bergman, Brice Hortefeux, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Astrid Lulling, Thomas Mann (for Ingo Friedrich), Ioannis Marinos, Helmuth Markov (for Philippe A.R. Herzog), Hans-Peter Mayer, Ioannis Patakis, Fernando Pérez Royo, Mikko Pesälä (for Christopher Huhne), Elly Plooij-van Gorsel (for Karin Riis-Jørgensen), Bernhard Rapkay, Olle Schmidt, Peter William Skinner, Charles Tannock (for Theresa Villiers), Helena Torres Marques, Bruno Trentin og Ieke Van Den Burg (for Mary Honeyball).

KORT BEGRUNDELSE

Den foreliggende udtalelse er ment som et foreløbigt bidrag til den igangværende debat i Udvalget om Økonomi og Valutaspørgsmål om revision af traktaten. En mere gennemgribende behandling af alle indvirkningerne af Den Europæiske Union er for øjeblikket ved at blive foretaget i en initiativbetænkning fra udvalget.

Siden oprettelsen af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab har spørgsmål vedrørende økonomisk politik indtaget en central plads i Unionen. Det indre marked med dets fire friheder er stadig hovedsøjlen og bør videreudvikles. Når vi reviderer EU's institutionelle struktur og fordeling af kompetencer, kan den økonomiske politik ikke længere betragtes ud fra en snæver teknisk synsvinkel, hvis det skal lykkes os at videreudvikle den europæiske økonomi og bevare den europæiske sociale model i forbindelse med den igangværende globalisering.

I denne brede sammenhæng omfatter det indre markeds funktion, der i høj grad blev forbedret af den vellykkede indførelse af den fælles valuta, nu lovgivning om finansielle tjenester, uden hvilke der ikke kan findes nogen virkelig fri udveksling af tjenester og kapital, såvel som om indirekte beskatning, hvor den eksisterende uenighed er en af de største hindringer for gennemførelsen af det indre markeds fulde potentiel. Konkurrencereglerne og disses gennemførelse bør også være klare og ensartede for at skaffe ensartede spilleregler. Alle disse områder bør derfor komme (hhv. forblive) under Unionens enekompetence.

Samordningen af de økonomiske politikker har for nylig bevist både sin store politiske betydning og utilstrækkeligheden af den nuværende fremgangsmåde i stabilitets- og vækstpakten. Med henblik på en mere effektiv og fremadskuende samordning af økonomiske, men også beskæftigelses- og sociale politikker med henblik på EU's velfærds- og samhørighedsmål bør Unionen bevæge sig væk fra den negative sanktionsbaserede samordning til integration i form af samarbejde baseret på positive mål.

En sådan tæt samordning af politikker kræver imidlertid både en klar demokratisk legitimitet og ensartet gennemførelse. De brede økonomiske retningslinjer bør fastlægges af Rådet og Europa-Parlamentet i fællesskab på grundlag af et formelt forslag fra Europa-Kommissionen. Dette er således ensbetydende med at anvende proceduren med fælles beslutningstagning på økonomipolitiske afgørelser, således at man sikrer borgernes deltagelse i beslutningsproceduren og styrker Kommissionens rolle som Unionens udøvende magt. Samtidig bør de nationale parlamenter deltage i denne samordningsprocedure uden at udviske de respektive ansvarsområder, hvorved Unionens top-down-arbejdsmetode suppleres af en bottom-up-fremgangsmåde.

Bemyndigelsen, eller den moralske forpligtelse, til at overveje sådanne vidtrækkende reformer i det økonomiske velfærds interesse er nedfældet i kapitlet om principperne i EF-traktaten, som blandt Unionens aktiviteter bl.a. anfører "*gennemførelse af en økonomisk politik, der bygger på ... fastlæggelse af fælles mål*" (artikel 4, stk. 1) bl.a. med henblik på at gennemføre "*en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau*" samt "*en bæredygtig og ikke-inflationær vækst*" (artikel 2).

Hvis Europa-Parlamentet ydermere anvender en sådan fremgangsmåde med eftertryk på betydningen af de økonomipolitiske politikafgørelser, vil det forblive tro mod sin skelsættende beslutning i Spinelli-betænkningen, hvori afsnit I i den politiske del af udkastet

til traktat om Den Europæiske Union beskriver den økonomiske politik (artikel 47 ff). Selv om dette dokument stammer helt tilbage fra midten af 1980'erne, er de to krav om en effektiv økonomisk politik, der omfatter samtlige aspekter af økonomien, og om fuld deltagelse af Europa-Parlamentet i udarbejdelsen heraf stadig gyldige i dag, hvis vi skal nå målene i traktaten og levere, hvad borgerne med rette kan forvente af os.

KONKLUSIONER

Udvalget om Økonomi og Valutaspørgsmål opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager:

1. mener, at en økonomisk union bør omfatte både spørgsmål vedrørende makroøkonomisk politik samt gennemførelsen og videreudviklingen af det indre marked i overensstemmelse med artikel 2 og 4, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab;
2. mener, at Unionens enekompetencer stadig bør omfatte alle aspekter af det indre marked og dets "fire friheder", bl.a. konkurrencespørgsmål, indirekte beskatning og finansielle tjenesteydelser såvel som monetære og makroøkonomiske politikker;
3. anmoder om, at afstemning med kvalificeret flertal udvides til at omfatte samtlige områder vedrørende lovgivning om økonomi, konkurrence og afgifter; opfordrer igen til at mindske det demokratiske underskud ved at anvende proceduren med fælles beslutningstagning på alle områder, hvor afgørelser i Rådet træffes med kvalificeret flertal; understreger nødvendigheden af at udvide proceduren med fælles beslutningstagning til også at omfatte konkurrencelovgivning, ikke bare retsakterne, men i særdeleshed reformen af konkurrencepolitikken (artikel 83) og reformen af reglerne for statsstøtte (artikel 89);
4. mener, at for at opnå en bedre og mere ligevægtig politisk blanding bør de overordnede økonomiske retningslinjer i henhold til artikel 99, stk. 2, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab være baseret på et formelt forslag fra Europa-Kommissionen;
5. anmoder om, at proceduren vedrørende samordning af de økonomiske politikker (artikel 99) ændres, således at de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker vedtages af Rådet efter forslag fra Kommissionen, idet Rådet tager hensyn til Europa-Parlamentets ændringsforslag;
6. foreslår, at samordningen af de økonomiske politikker på trods af dens store betydning som et spørgsmål af fælles interesse for Unionen også bør omfatte en ordning vedrørende deltagelse af medlemsstaternes nationale parlamenter for yderligere at undermure dens demokratiske legitimitet.

2. april 2002

UDTALELSE FRA UDVALGET OM RETLIGE ANLIGGENDER OG DET INDRE MARKED

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne
(2001/2024(INI))

Rådgivende ordfører: Diana Wallis

PROCEDURE

På mødet den 21. marts 2001 valgte Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked Diana Wallis til rådgivende ordfører.

På møder den 27. november 2001, 26. februar 2002 og 27. marts 2002 behandlede udvalget udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det nedenstående konklusioner (for: 17; imod: 12; hverken/eller: 1).

Til stede under afstemningen var: Giuseppe Gargani (formand), Willi Rothley, Ioannis Koukiadis og Bill Miller (næstformænd), Diana Wallis (rådgivende ordfører), Paolo Bartolozzi, Luis Berenguer Fuster, Maria Berger, Ward Beysen, Philip Charles Bradbourn, Bert Doorn, Janelly Fourtou, Marie-Françoise Garaud, Evelyne Gebhardt, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Neil McCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Angelika Niebler, Marianne L.P. Thyssen, Rijk van Dam, Joachim Wuermeling og Stefano Zappalà.

KORT BEGRUNDELSE

På Konventet og regeringskonferencen i 2004 bliver et af de centrale spørgsmål "mulighederne for at fastlægge og overvåge en mere præcis afgrænsning af kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne, der tager hensyn til subsidiaritetsprincippet".

Kompetencekatalog?

Idéen med et præcist kompetencekatalog kan i første omgang virke som et tiltrækkende alternativ til den nuværende situation. Men i og med at et sådant katalog vil skabe fastere regler, vil det også medføre en usmidighed i forholdet mellem institutionerne, som hidtil i stor udstrækning har udviklet sig i kraft af deres evne til at udvise fleksibilitet i tider præget af store forandringer. Europæisk integration er hidtil blevet tilvejebragt gennem forfølgelsen af en række fælles mål som f.eks. gennemførelsen af det indre marked, og integrationen er i stadig højere grad en vedvarende proces snarere end et endemål.

Der kan således være en iboende selvmodsigelse i ønsket om at ville fastlægge og overvåge en afgrænsning af kompetencefordelingen.

Afgrænsning af kompetencefordelingen - klarhed omkring *status quo*

Frem for nøje at afgrænse kompetencefordelingen bør det tilstræbes at få skabt klarhed omkring den nuværende situation.

Ved at skabe klarhed omkring kompetencefordelingen vil man gøre det lettere for borgerne at forstå, hvordan den lovgivende magt udøves i EU. Sondringen mellem delt kompetence og enekompetence bør tydeliggøres i traktaterne. Forståelsen af, at EU udøver et minimum af beføjelser som enebeføjelser, vil formentlig kunne bidrage til at fjerne indtrykket af, at der foregår en snigende magtcentralisering i Bruxelles, og af, at EU udgør en trussel mod national eller regional identitet.

Endelig vil man med en sådan fremgangsmåde i stedet for at fastlægge en række beføjelser kunne betone, at en dynamisk og skiftende kompetencefordeling er af afgørende betydning for den særlige udformning, EU har, og navnlig for målsætningen med hensyn til et fuldstændigt indre marked i Europa.

Overvågning af afgrænsningen af kompetencefordelingen - institutionalisering af subsidiaritetsprincippet

Subsidiaritetsprincippet betyder, at beslutningerne skal tages så tæt på borgerne som muligt.

Det er potentielt et dynamisk redskab, som kan bruges til at løse spørgsmål om fordeling af beføjelser mellem EU og medlemsstaterne. Af flere årsager har det imidlertid ikke været særligt effektivt.

For det første er subsidiaritet fortsat en temmelig ustruktureret politisk proces. Hvis det skal spille en virkelig central rolle i overvågningen af kompetencefordelingen, skal gennemførelsen af det institutionaliseres og synliggøres.

For det andet har den institutionelle vogter af subsidiaritetsprincippet især vist sig at være

Ministerrådet, hvis der ses bort fra Domstolens dømmende rolle. De årsager, der ligger til grund for en medlemsstats holdning til et givet spørgsmål i Rådet, vil imidlertid ikke nødvendigvis være identiske med dens borgeres eller dens regioners interesser.

For det tredje er regionerne en indlysende, men undervurderet partner, som vil kunne gøre subsidiaritetsprincippet mere effektivt. Regionerne indtager en strategisk plads, som sætter dem i stand til at bistå med gennemførelsen af EU-lovgivning, og de erhverver sig derigennem en særlig indsigt i subsidiaritetsspørgsmål. Endvidere er regionerne måske i en bedre position til at forklare subsidiaritetsprincippet for borgerne.

Hvis subsidiaritetsprincippet skal kunne udvikle sig til en effektiv, institutionaliseret politisk proces, er det desuden nødvendigt, at alle institutioner udviser mere åbenhed og gennemsigtighed.

KONKLUSIONER

Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende i det beslutningsforslag, det vedtager:

1. mener, at et afgørende kriterium for kompetencefordelingen mellem et udvidet EU og medlemsstaterne må være forudsigelighed i Fællesskabets indsats; medlemsstaterne og borgerne vil kun anerkende den fælles lovgivning på lang sigt, hvis det klart kan forudses, på hvilke områder EU kan træffe foranstaltninger;
2. mener, at EU bygger på en eksplicit kompetencetildeling, og at EU's kompetence med andre ord aldrig er implicit; princippet eksplicit tildeling forudsætter, at EU ikke blander sig i spørgsmål, hvor det ikke har fået tildelt noget udtrykkeligt mandat; i øvrigt bør Unionen vedtage alle de foranstaltninger, der er nødvendige, for at den kan udfylde sit mandat, virkeliggøre målsætningerne og opfylde de krav, der stilles til den;
3. kræver derfor, at artikel 5 i traktaten formuleres klarere, således at princippet om EU's enekompetence slås fast, medlemsstaternes generelle lovgivningskompetence præciseres, og varetagelsen af de blandede beføjelser klargøres;
4. mener, artikel 5 i traktaten bør omformuleres, så den i højere grad afspejler virkeligheden, og så det klart fremgår, hvilke beføjelser der er enebeføjelser, og hvilke (flertallet) der udøves af EU og medlemsstaterne i fællesskab;
5. mener, at der med hensyn til spørgsmålet om kompetencefordeling mellem medlemsstaterne og EU for medlemsstaterne gælder en principiel kompetenceformodning (oprindelig kompetence), mens EU-kompetence udtrykkeligt skal være baseret på en præcis og entydig beføjelse til at træffe foranstaltninger (overført kompetence);
6. mener, at EU's kompetence bør opdeles i enekompetence, delt kompetence og tillægskompetence, og at det inden for de enkelte kompetenceområder nøje bør defineres, hvor langt EU's kompetence rækker ind over medlemsstaternes kompetence;

7. mener, at subsidiaritetsprincippet har en politisk betydning, fordi formålet med det er at sikre, at beslutningerne træffes i borgernes interesse, og at det er et dynamisk begreb, som bør anvendes på de stillede målsætninger under hensyntagen til deres udvikling, men at subsidiaritetsprincippet samtidig er en retsligt bindende bestemmelse af forfatningsmæssig art, som forpligter EU-institutionerne og medlemsstaterne, og at det i øvrigt ikke må være en hindring for Unionens legitime udøvelse af de delte beføjelser, der er tildelt den, og i endnu mindre grad hindre gennemførelse af aktioner på områder, hvor EU har enebeføjelser;
8. understreger, at subsidiaritetsprincippet skal forstås som et middel til at fremme EU-medvirken på områder, hvor EU ikke har enekompetence, hvis og i den udstrækning målene for den påtænkte indsats ikke kan virkeliggøres af medlemsstaterne, men som følge af omfanget eller virkningerne af den pågældende indsats bedre kan virkeliggøres på fællesskabsplan;
9. mener, at det bør slås fast, at de generelle målsætninger for traktaterne som f.eks. de tværgående klausuler, ifølge hvilke der ved gennemførelsen af de enkelte politikker skal tages hensyn til Unionens målsætninger, ikke er identiske med lovgivningsbeføjelser;
10. foreslår, at der kun gives tilladelse til delt finansiering af aktiviteter mellem EU og medlemsstaterne, når det sker inden for rammerne af helt klare traktatfaste beføjelser; en medfinansiering af pilotprojekter, der rækker ud over klart traktatfaste beføjelser, fører i sidste ende til en snigende og tiltagende fællesskabskompetence på det pågældende område; overførsel af kompetence kan kun finde sted, hvis det sker udtrykkeligt og på grundlag af en politisk beslutning;
11. formålet med indskrivningen af subsidiaritetsprincippet i den kommende europæiske forfatning bør være at fastlægge bestemmelser for definitionen og gennemførelsen af EU-initiativer på grundlag af kompetence, som medlemsstaterne har overdraget EU, uden at det på nogen måde må indvirke på kompetencefordelingen internt i medlemsstaterne;
12. anerkender nødvendigheden af en undtagelsesklausul for uforudselige EU-aktioner, men kræver, at artikel 308 i traktaten omformuleres således, at der kun kan træffes en EU-foranstaltning på dette retsgrundlag, hvis Parlamentets inddrages via den fælles beslutningsprocedure, for at forhindre, at områder, på hvilke medlemsstaternes parlamenter hidtil har haft medbestemmelse, som følge af artikel 308 kan unddrages enhver parlamentarisk indflydelse, og kræver desuden, at forskrifter, der udfærdiges på dette retsgrundlag, tidsbegrænses frem til næste traktatrevision, i hvilken forbindelse der skal træffes afgørelse om, hvorvidt der skal indskrives en egentlig kompetencebestemmelse i traktaten, eller om det pågældende kompetenceområde ikke længere skal udøves gennem EU, og mener, at dette er den eneste anvendelige løsning i forhold til undtagelsesbestemmelsen i artikel 308;
13. kræver, at alle EU-lovforslag underkastes en omhyggelig subsidiaritetskontrol, som bygger på retslige kriterier, mener, at denne kontrol i Europa-Parlamentet kan gennemføres efter proceduren for kontrol af retsgrundlag, understreger, at subsidiaritetskontrollen ikke er et spørgsmål om politisk nødvendighed og beslutning, men har forfatningsmæssig karakter, og anbefaler, at der efterfølgende føres kontrol enten af en selvstændig domstol eller af et subsidiaritetskammer under Domstolen, som

er sammensat af forfatningsdommere fra medlemsstaterne;

14. mener, at Fællesskabets forskellige handlemåder, f.eks. regulering, harmonisering, samordning og supplerende foranstaltning, og de forskellige redskaber (direktiv, forordning, beslutning, udtalelse, henstilling) bør omskrives og præciseres;
15. kræver, at Parlamentet sikres en generel ret til forbehold over for åben koordinering, at den åbne koordineringsmetode ikke må føre til, at lovgivningsbeføjelsen overføres til det udøvende organ, og at denne metode derfor kun bør kunne anvendes efter tilladelse fra Parlamentet;
16. bemærker, at det er en forudsætning for, at subsidiaritet kan få en reel betydning, at regionerne i EU kommer til at spille en mere betydelig rolle, at dette passende kan ske ved at give de mere autonome regioner den "partnerrolle", der foreslås af ordføreren, såfremt en regions forfatningsmæssige status opfylder de fastlagte kriterier, og at regionerne under alle omstændigheder bør få en mere vidtrækkende rolle end den funktion som lovgennemfører, der foreslås i Kommissionens hvidbog om nye styreformer;
17. bemærker, at debatten om afgrænsning af kompetencefordelingen har afgørende betydning for debatten om Europas fremtid, navnlig fordi den kan bidrage til at berolige og informere Europas borgere om EU's beføjelser og grænserne herfor, kræver derfor, at ethvert forfatningsmæssigt tiltag, der måtte blive resultatet af det kommende konvent, gøres frit tilgængeligt via Internettet, at Europas borgere gøres opmærksom herpå, og at medlemsstaterne får ansvaret for udsendelse af denne meddelelse, og mener desuden, at kandidatlandenes regeringer bør få ansvaret for at meddele en eventuel aftale til deres borgere;
18. mener, at det kommende kompetencekatalog for EU bør revideres regelmæssigt, og at et tidsinterval på otte år er passende.

18. oktober 2001

UDTALELSE FRA UDVALGET OM REGIONALPOLITIK, TRANSPORT OG TURISME

til Udvalget om Konstitutionelle Anliggender

om kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne
(2001/2024(INI))

Rådgivende ordfører: Elisabeth Schroedter

PROCEDURE

På mødet den 25. april 2001 valgte Udvalget om Regionalpolitik, Transport og Turisme Elisabeth Schroedter til rådgivende ordfører.

På møder den 29. maj, 10. juli og 10. oktober 2001 behandlede det udkastet til udtalelse.

På sidstnævnte møde vedtog det nedenstående konklusioner (for: 36; imod: 0; hverken/eller: 3).

Til stede under afstemningen var: Konstantinos Hatzidakis (formand), Emmanouil Mastorakis og Rijk van Dam (næstformænd), Elisabeth Schroedter (rådgivende ordfører), Emmanouil Bakopoulos, Rolf Berend, Hans Blokland (for Alain Esclopé, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Theodorus J.J. Bouwman, Carmen Cerdeira Morterero, Luigi Cocilovo (for Sir Robert Atkins), Gerard Collins, Danielle Darras, Garrelt Duin, Giovanni Claudio Fava, Jacqueline Foster, Mathieu J.H. Grosch, Mary Honeyball, Juan de Dios Izquierdo Collado, Georg Jarzembowski, Pierre Jonckheer (for Reinhold Messner), Dieter-Lebrecht Koch, Sérgio Marques, Erik Meijer, Josu Ortuondo Larrea, Karla M.H. Peijs, Samuli Pohjamo, Adriana Poli Bortone, Bartho Pronk (for Margie Sudre, jf. forretningsordenens artikel 153, stk. 2), Alonso José Puerta, Reinhard Rack, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Isidoro Sánchez García, Gilles Savary, Ingo Schmitt, Brian Simpson, Renate Sommer, Ulrich Stockmann, Ari Vatanen og Mark Francis Watts.

KORT BEGRUNDELSE

Grundlag

Inden for rammerne af sin erklæring om Europas fremtid vedtog Rådet på topmødet i Nice bl.a. at undersøge "mulighederne for at fastlægge og overvåge en mere præcis afgrænsning af kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne, der tager hensyn til subsidiaritetsprincippet"¹. Formålet er at forbedre EU's handlekraft og funktion og udforme beslutningsprocesserne i EU-politikken på en for borgerne mere gennemskuelig måde. Det politiske krav herom udgik fra de regioner, hvis lovgivningskompetencer direkte berøres af EU-afgørelserne. Dette gælder især regioner i Belgien, Tyskland, Storbritannien, Østrig og Spanien.

Subsidiaritetsprincippet er forankret i Maastricht-traktaten (EF-traktatens art. 5). Det hedder heri, at beslutningerne skal træffes så tæt på borgerne som muligt, og at Fællesskabet kun handler, hvis en opgave på grund af sit omfang og sin virkning bedre kan løses på fællesskabsplan. Ganske vist vedrører traktaten kun kompetencefordelingen på unionsplan hhv. på nationalt plan generelt. Der tages ikke direkte højde for regionernes kompetencer.

Traktaterne vedrører EU's enekompetencer (f.eks. eksterne økonomiske forbindelser, grænseoverskridende konkurrence, valuta) og rammekompetencer (f.eks. strukturpolitik, forskning). Inden for de fleste områder af den fælles politik har det europæiske plan en samordnende funktion. Det påhviler medlemsstaterne at gennemføre denne politik og vælge, hvorledes de vil inddrage regionerne heri.

Europæiske integrationsprocesser må ikke føre til en centralisering af kompetencer, der ville være mere hensigtsmæssige på et lavere kommunalt eller regionalt plan. Den økonomiske, sociale og kulturelle mangfoldighed og regionale karakteristika skal opretholdes i en udvidet Union. Derfor bør regionerne have større betydning på europæisk plan.

Særrolle for regioner med lovgivningskompetencer

Under integrationsprocessen har medlemsstaterne også overdraget opgaver til EU, som delvis eller endog helt falder ind under kompetencen for regioner med lovgivningskompetence. Deres kompetence inden for forskellige politiske områder er fastlagt inden for rammerne af den pågældende nationale forfatning. Regionerne har ikke direkte været inddraget i sådanne kompetenceoverdragelser. Det er forståeligt, at de vægrer sig ved en snigende udhuling af deres forfatningsretlige beføjelser. De kræver et kompetencekatalog og dermed retssikkerhed for sig selv. Desuden ønsker de at blive inddraget i afgørelser om overdragelse af kompetencer til EU, der vedrører dem. Kompetencer bør kun overdrages til EU under overholdelse af subsidiaritetsprincippet, det demokratiske princip og proportionalitetsprincippet.

Lokale og regionale administrative enheder

Den fremadskridende integration i EU og liberaliseringen af en række opgaver i forbindelse med den offentlige forsyningspligt er et dybt indgreb i de lokale og regionale administrative enheders selvstyre. Eksempler herpå findes i Lissabon-strategien for gennemførelsen af det indre marked samt i Stockholm-beslutningerne. Her blev opgaver, som tidligere hørte ind

¹ Erklæring om Unionens fremtid, Nice-traktaten (EFT C 80 af 10.3.2001, s. 85).

under den offentlige forsyningspligt, under henvisning til EF-traktatens artikel 16 flyttet ind under Fællesskabets konkurrenceregler. Derved opstod der et hul i retssikkerheden for de lokale og regionale administrative enheder med hensyn til erhvervsvirksomhed i almenvellets interesse.

I visse tilfælde, hvor europæiske aktiviteter direkte griber ind i områder af de lokale og regionale administrative enheders selvstyre, opfordres medlemsstaterne i fællesskabsretten til at inddrage disse enheder i arbejdet. Dette er hidtil kun sket i alt for ringe omfang og kontrolleres ikke af Kommissionen. Derfor er det forståeligt, at repræsentanter for de lokale og regionale selvstyrende administrative enheder kræver at blive inddraget i forberedelsen af de lovgivningsprocedurer på europæisk plan, der vedrører de kommunale selvstyrebeføjelser.

Regionsudvalget

Allerede i forbindelse med Maastricht-traktaten krævede regioner med lovgivningskompetence ret til at deltage i lovgivningsarbejdet. Dengang oprettedes Regionsudvalget, som fik høringsret. Der var dog ikke nogen fælles beskrivelse af, hvilke organer der måtte lade sig repræsentere i Regionsudvalget, som sammensættes af medlemsstaterne alene. Disse har i overensstemmelse med deres forskellige forfatninger sendt repræsentanter fra både regioner med lovgivningskompetence og regioner med lokale hhv. regionale selvstyreopgaver samt repræsentanter for disse regioners udøvende og lovgivende myndigheder.

Ved at styrke Regionsudvalget og fastlægge klare rammer for dets sammensætning kunne der inden for rammerne af en europæisk forfatningsstruktur skabes et instrument til inddragelse af regioner med lovgivningskompetence hhv. tilsvarende kompetencer.

Kompetencefordelingen skal styrke den europæiske samfundsmodel

Den europæiske samfundsmodel, hvis opgave er at sikre unionsborgerne samme levestandard uanset deres regionale tilhørsforhold og sociale position, spiller en central rolle i integrationsprocessen i EU. Ordføreren finder det derfor uheldigt at ophæve eller mindske EU's rammekompetence med hensyn til den økonomiske og sociale samhørighed og støtten til landdistrikterne (2. søjle under den fælles landbrugspolitik).

Forfatningsretlige principper i forbindelse med kompetencefordelingen

Kompetencefordelingen må fremover være i overensstemmelse med integrationsprocessens dynamik. Et stift kompetencekatalog synes ikke at være et velegnet instrument hertil. Derfor mener ordføreren, at kompetenceafgrænsningen bør ske efter forfatningsretlige principper. Sådanne principper skaber grundlaget for, at kompetenceafgrænsningen kan ske uafhængigt af integrationsstadiet. Principielt bør sådanne principper bygge på demokrati, åbenhed, subsidiaritet, deltagelse og borgernærhed.

KONKLUSIONER

Udvalget om Regionalpolitik, Transport og Turisme opfordrer Udvalget om Konstitutionelle Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende punkter i sit beslutningsforslag:

1. konstaterer, at der ved overdragelsen af kompetence til EU stadig hyppigere gribes ind i de regionale og lokale myndigheders kompetencer, og søger derfor at bevare de lokale og regionale myndigheders autonomi; går ind for, at EU koncentrerer sig om nøgleopgaver, som kun kan løses på EU-plan;
2. går ind for øget systematisering af EU-kompetencer ved opregning og præcis beskrivelse af EU-handlingsmidler og –instrumenter; det bør også gøres klart, at kontraktmæssige målbestemmelser og tværsnitsklausuler ikke afføder EU-kompetencer, og uklare og for bredt formulerede kompetenceklausuler (f.eks. generalklausuler) bør præciseres;
3. bemærker, at graden af de lokale og regionale myndigheders institutionelle decentralisering og konstitutionalisering er meget forskellig i de 15 medlemsstater;
4. foreslår et principkatalog, som skal ligge til grund for kompetencefordelingen:
 - **Det demokratiske princip:** Behov for at styrke den retlige status for fødererede stater, autonome regioner og andre territoriale enheder med lovgivningskompetence og enekompetence, dvs. enheder, der betragtes som forfatningsmæssige regioner, således at de til forsvar for deres rettigheder og interesser kan henvise sager, klager og anmodninger om oplysninger til EF-Domstolen, som juridisk set ville være i stand til og kompetent til at behandle sådanne sager eller tvister og afsige dom over dem;
 - **Subsidiaritetsprincippet:** Behov for, at Den Europæiske Union i denne sammenhæng begrænser sig til at udøve en klart defineret rammekompetence, navnlig inden for den europæiske regionalpolitik; afklaring af detailspørgsmål og afgørelser om anvendelsen af EU-midler til enkeltprojekter skal påhvile det alt efter medlemsstat forskellige regionalpolitiske ansvarsniveau; dermed ville subsidiaritetsprincippet i fremtiden blive bedre tilgodeset; fastlæggelse af regionalpolitiske tyngdepunkter inden for rammerne af en reel bottom-up-proces ville også være i overensstemmelse med ånden i 1999-strukturfondsreformen;
 - **Åbenhedsprincippet:** Sikring af den demokratiske kontrol, hvis kompetencer overdrages til europæisk plan, samt sikring af den demokratiske indflydelse på regionalt og lokalt plan, såfremt de regionale kompetencer direkte eller indirekte berøres heraf;
 - **Medindflydelsesprincippet:** Inddragelse af regionerne i beslutningstagningen, hvis de direkte eller indirekte berøres af kompetenceoverdragelse til europæisk plan, også selv om der i den forbindelse er tale om overdragelse af samordningsopgaver;
 - **Solidaritetsprincippet:** Anerkendelse af europæisk solidaritet som det vigtigste og mest nødvendige led i den europæiske integrationsproces;
5. anser forbedringer i forbindelse med gennemførelsen af subsidiaritetsprincippet for påkrævet; opfordrer i denne sammenhæng medlemsstaterne til inden for rammerne af deres forfatninger at inddrage regioner med lovgivningskompetence i udformningen af en EU-forfatning, da de direkte berøres heraf; kræver en udvidelse af Europa-Parlamentets beføjelser med hensyn til vedtagelse og revision af lovgivning i dets

egenskab af direkte valgt organ, der repræsenterer borgerne, og understreger dets centrale rolle i forbindelse med gennemførelsen af principkataloget; anser det endvidere for nødvendigt at undersøge Regionsudvalgets institutionelle forhold til Parlamentet og de øvrige EU-institutioner ved forberedelsen af lovgivning og i forbindelse med overvågningen af subsidiaritetsprincippet;

6. kræver, at det regionale og lokale selvstyre generelt styrkes og tillægges større institutionel betydning ved, at regionale og lokale repræsentanter deltager i forberedelsen af lovinitiativer i de tilfælde, hvor europæiske beslutninger direkte eller indirekte griber ind i deres selvstyre, og at medlemsstaterne forpligtes til at høre de selvstyrende enheder i forbindelse med omsættelsen af fællesskabsretten til national lov; understreger betydningen af EF-traktatens artikel 16 og kritiserer i den forbindelse den snigende udhuling af retssikkerheden i forbindelse med forsyningsforpligtelser; kræver, at forsyningsforpligtelser såvel som den økonomiske og sociale samhørighed styrkes som centrale grundprincipper i forbindelse med videreudviklingen af traktaten.