

NOTE

fra: præsidiet

til: konventet

Vedr.: **Beskrivelse af det nuværende system til afgrænsning af EU's og medlemsstaternes kompetence**

Vedlagt følger til konventets medlemmer en beskrivelse af det nuværende system til kompetencefordeling mellem EU og medlemsstaterne.

**Beskrivelse af det nuværende system
til afgrænsning af EU's og medlemsstaternes kompetence**

- I. Det nuværende system til kompetencefordeling mellem EU og medlemsstaterne kan sammenfattes således:

A) LOVGIVNINGSKOMPETENCE¹

Den Europæiske Union/Det Europæiske Fællesskab (EF) har kun de beføjelser, der er tildelt den/det ved traktaterne (artikel 5 i TEF). Lovgivningskompetencen var i de oprindelige traktater generelt tillagt EF på grundlag af de mål, der skulle nås (artikel 2 og 3 i TEF), og midlerne til at nå disse mål (funktionel metode), men denne metode er ved de senere ændringer af traktaterne på visse områder blevet erstattet af en præcis fastlæggelse af, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes af Fællesskabet, i visse tilfælde ledsaget af specifikke kompetenceundtagelser (materiel tildelingsmetode). EU's lovgivningskompetence er derfor på visse områder bestemt af såvel mål som sagsområder.

EU's/EF's lovgivningskompetence kan inddeles i tre typer: enekompetence, konkurrerende (eller delt) kompetence og komplementær kompetence, der kan defineres således:

¹ I denne note forstås ved lovgivningskompetence, at institutionerne kan vedtage lovtekster eller fastlægge retligt forpligtende bestemmelser (som det foreslås at betegne som andet niveau, "afledt ret") direkte på grundlag af traktaterne (første niveau, "primær ret").

- a) Enekompetence: de områder, hvor det kun er EU, der kan vedtage lovbestemmelser. Medlemsstaternes indgriben er i princippet udelukket. Medlemsstaterne kan kun handle, hvis EU's institutioner bemyndiger dem til det eller der er et tomrum, som skal udfyldes.

Fællesskabet har enekompetence på følgende områder: den fælles handelspolitik, havets biologiske ressourcer i de områder, der er omfattet af traktaten, den monetære politik for de tolv medlemsstater i euroområdet. Hertil skal føjes de områder, hvor der er enekompetence, fordi Fællesskabet i vidt omfang lovgiver på de pågældende områder.

Det indre markeds oprettelse og funktion indtager en særlig plads. Det drejer sig her om en funktionel kompetence til harmonisering af lovgivninger, som principielt kun kan udøves af Fællesskabet. Så længe Fællesskabet ikke fuldt ud udøver denne kompetence, bevarer medlemsstaterne imidlertid kompetence til at lovgive. Denne kompetence kan desuden omfatte områder, hvor medlemsstaterne under alle omstændigheder bevarer lovgivningskompetence.¹

For så vidt angår traktaten om Den Europæiske Union (TEU) er det kun oprettelsen af fælles organer som Europol og Eurojust, der kan betragtes som henhørende under EU's enekompetence, idet en sådan oprettelse i sagens natur ikke kan foretages af den enkelte medlemsstat.²

- b) Konkurrerende (eller delt) kompetence: de områder, hvor medlemsstaterne kan lovgive, så længe og i det omfang EU/EF ikke har lovgivet. Så snart EU/EF har lovgivet på et område, er det ikke længere muligt for medlemsstaterne at gøre det inden for det felt, hvor der er vedtaget fællesskabslovgivning.

¹ Jf. i denne forbindelse direktiv 93/7/EØF om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område. Selv om det drejer sig om en foranstaltning, der vedrører indre marked, har den betydning for medlemsstaternes kulturpolitik, som er et område, hvor EF ikke har lovgivningskompetence.

² Det forholder sig på samme måde, når det drejer sig om oprettelse af fælles organer på grundlag af EF-traktaten (f.eks. Varemærkemyndigheden).

I forbindelse med EU's lovgivningsaktiviteter på disse områder gælder nærhedsprincippet (EU/EF handler kun, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne) og proportionalitetsprincippet (EU/EF handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål). Omfanget afhænger undertiden af, hvilken type foranstaltning og hvilken type retsakt der er foreskrevet i traktaterne.

Til denne kategori hører størstedelen af EU's/EF's kompetenceområder:

- TEF: unionsborgerskab, landbrug og fiskeri, de fire friheder (fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital), visum, asyl og indvandring, transport, konkurrence, fiskale spørgsmål, social- og arbejdsmarkedspolitik, miljø, forbrugerbeskyttelse, sundhed, transeuropæiske net (interoperabilitet og standarder), energi, civilbeskyttelse, turisme¹
- afsnit V i TEU (fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik)², bortset fra forsvar
- afsnit VI i TEU (politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager).³

c) Komplementær kompetence: de områder, hvor EU/EF begrænser sig til at supplere eller støtte medlemsstaternes indsats eller til at vedtage tilskyndelses- eller koordinationsforanstaltninger. Kompetencen til at vedtage lovbestemmelser på disse områder ligger hovedsagelig hos medlemsstaterne.

¹ Den kompetence, der er tillagt Fællesskabet i traktatens tilsvarende kapitler, er mere eller mindre omfattende alt efter områderne.

² Ud over Rådets vedtagelse af fælles aktioner og fælles holdninger omhandler afsnit V samråd, samarbejde eller samordning i forbindelse med medlemsstaternes indsats på visse områder.

³ Bortset fra bestemmelserne vedrørende oprettelse af fælles organer (jf. side 3, litra a)).

Til denne kategori hører økonomisk politik, beskæftigelse, uddannelse, erhvervsuddannelse, kultur, transeuropæiske net, industri, økonomisk og social samhørighed, forskning og udvikling, udviklingssamarbejde, forsvar (afsnit V i TEU).

- d) Medlemsstaternes kompetence: det drejer sig enten om områder, hvor traktaterne udtrykkeligt udelukker EU-kompetence eller udtrykkeligt anerkender medlemsstaternes kompetence, eller områder, hvor EU/EF ifølge traktaten ikke kan lovgive, eller endelig områder, der ikke er omhandlet i traktaten og således ifølge princippet om tildelt kompetence ikke henhører under EU's/EF's kompetence, men forbliver under medlemsstaternes kompetence.

*

* *

Selv om tildelingen af kompetence til Fællesskabet i princippet tydeligt er fastlagt i traktaterne, har Domstolen fastslået, at denne tildeling i visse tilfælde implicit følger af traktatens tekster eller generelle struktur. Det drejer sig navnlig om de tilfælde, hvor kompetencen er nødvendig for at virkeliggøre de mål, der er fastsat i traktaterne, navnlig på området eksterne forbindelser.

B) IKKE-LOVGIVNINGSMÆSSIG ELLER UDØVENDE KOMPETENCE¹

Ud fra et strengt juridisk synspunkt er den generelle regel i forbindelse med traktaten den, at det er medlemsstaterne, der har kompetence til at iværksætte og gennemføre lovbestemmelser efter deres respektive forfatningsregler (i visse tilfælde skal dette ske ved, at de konstitutionelle instanser sørger for iværksættelse) og under overholdelse af traktaterne og under Kommissionens, de nationale retters og domstoles og EF-Domstolens kontrol². Det er kun subsidiært, at Rådet og Kommissionen udøver en sådan kompetence.

- a) Den forskriftsmæssige iværksættelse af retsakter (bestemmelser på "tredje niveau"): den henhører generelt under medlemsstaterne. Det er kun, hvis og i det omfang hvor målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, eller såfremt det viser sig nødvendigt at sikre en ensartet anvendelse af lovbestemmelser i samtlige medlemsstater, at de forskriftsmæssige bestemmelser bør vedtages af Fællesskabet.³

¹ Ved ikke-lovgivningsmæssig kompetence forstås vedtagelse af normgivende eller forskriftsmæssige tekster (som det foreslås at betegne som "tredje niveau") og vedtagelse af administrative, budgetmæssige og individuelle foranstaltninger i konkrete tilfælde (som kunne betegnes som "fjerde niveau").

² Jf. artikel 10 i TEF, protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til Amsterdam-traktaten, og erklæring nr. 43, der er knyttet som bilag til slutakten fra Amsterdam-regeringskonferencen, vedrørende denne protokol.

³ I så fald overdrager fællesskabslovgiveren (dvs. Europa-Parlamentet og Rådet i forbindelse med den fælles beslutningstagning eller Rådet i de øvrige tilfælde) i princippet Fællesskabets forskriftsmæssige iværksættelse af dets retsakter til Kommissionen, der bistås af et udvalg bestående af repræsentanter for medlemsstaterne (artikel 202 i TEF). Således udøver medlemsstaterne, som giver afkald på en del af deres gennemførelseskompetence til fordel for Kommissionen, en vis kontrol via "komitologiproceduren".

- b) De administrative, materielle og budgetmæssige gennemførelsesforanstaltninger (bestemmelser på "fjerde niveau"): vedtagelsen af sådanne foranstaltninger påhviler medlemsstaterne, som inden for deres forfatningsmæssige og politiske rammer frit fastlægger, hvilke organer, procedurer og betingelser der skal sikre en korrekt gennemførelse af fællesskabsretten. Fællesskabet kan dog gribe ind i den administrative iværksættelse af fællesskabsretsakterne i de tilfælde, hvor traktaten eller fællesskabslovgiveren giver det denne kompetence (f.eks. inden for konkurrence, forvaltning af visse fællesskabsprogrammer, osv.).

C) KONTROLLEN MED KOMPETENCEAFGRÆNSNINGEN

I øjeblikket er der to former for kontrol med overholdelsen af kompetenceafgrænsningen og nærhedsprincippet:

- a) politisk kontrol: spørgsmålet om, hvorvidt traktaterne giver eller ikke giver EU kompetence til at handle i et konkret tilfælde og i hvilket omfang nærhedsprincippet overholdes, henhører i vid udstrækning under de EU-institutioner, der deltager i beslutningsprocessen. Hver institution skal således handle under overholdelse af den tildelte kompetence. Medlemsstaternes regeringer, de nationale parlamenter og offentligheden kan også udøve en sådan kontrol, i det omfang de pågældende kontrollerer de holdninger, som repræsentanterne for deres regeringer indtager i Rådet

- b) domstolskontrol: den udøves ved, at der indbringes en sag for EF-Domstolen og de nationale domstole, idet den nationale dommer så fungerer som fællesskabsdommer på det almenretlige område. Domstolens kontrol er vidtrækkende, når det drejer sig om EF-traktaten, begrænset med hensyn til afsnit VI i TEU og ikke-eksisterende med hensyn til afsnit V i TEU.

*

* *

- II. Spørgsmålet om kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne er blevet et centralt spørgsmål i den politiske debat på grund af visse kritiske røster, der mener, at denne afgrænsning ikke er tilstrækkelig præcis, og at Den Europæiske Union derfor har tendens til at lovgive på områder, hvor den ikke er kompetent, (og derved at trænge ind på medlemsstaternes kompetenceområder) eller på områder, hvor det ikke er hensigtsmæssigt, at den lovgiver, eller også at den lovgiver på en måde, der er for detaljeret. Manglen på klarhed i denne afgrænsning er ligeledes blevet nævnt: den europæiske borger har vanskeligt ved at forstå, hvorledes kompetencen er fordelt mellem EU og medlemsstaterne, og har det indtryk, at EU griber ind på områder, hvor det ikke burde ske, og at det til gengæld ikke sker på områder, hvor en indsats på europæisk plan er nødvendig.

For at forsøge at løse disse problemer skal konventet ifølge Nice-erklæringen og Laeken-erklæringen om EU's fremtid undersøge spørgsmålet om fastlæggelse af en mere præcis kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne samt spørgsmålet om kontrollen med, at en sådan afgrænsning overholdes.