

CONV 47/02

**NOTE**

---

fra: præsidiets  
til: konventet

---

Vedr.: Kompetenceafgrænsningen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne  
– Det nuværende system, problematik samt muligheder, der skal undersøges

---

Vedlagt følger til konventsmedlemmerne et arbejdsdokument vedrørende ovennævnte emne. Dette dokument, der supplerer og træder i stedet for den note, der blev udsendt til konventet som dok. CONV 17/02, tager hensyn til debatten på konventets møde den 15.-16. april 2002.

## **ARBEJDSDOKUMENT**

**Vedr.:      Kompetenceafgrænsningen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne**  
                  **–      Det nuværende system, problematik samt muligheder, der skal undersøges**

### **Sammendrag**

1.    Sigtet med anmodningen fra Det Europæiske Råds møder i Nice og Laeken om, at spørgsmålet om kompetenceafgrænsningen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne undersøges, er at imødekomme visse kritiske røster, der mener, at EU bør handle mindre på visse områder og mere på andre. Det har ligeledes været fremført, at det er vanskeligt for borgerne at forstå, hvorledes en sådan afgrænsning foretages, dvs. "hvem gør hvad" i Den Europæiske Union.
2.    I hovedteksten nedenfor behandles navnlig de problemer, der har været rejst i tilknytning til det nuværende system til kompetenceafgrænsning mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne samtidig med at der foreslås visse muligheder, der skal undersøges med henblik på at løse disse problemer (del II).

Til hjælp for disse overvejelser indeholder teksten en del, der beskriver det nuværende system til kompetenceafgrænsning (del I), samt et bilag, hvor der går mere i detaljer mht. rækkevidden af EU's/EF's kompetence i forhold til medlemsstaternes kompetence på de forskellige områder, der er omhandlet i traktaterne.

3.    Det nuværende system til kompetenceafgrænsning tager udgangspunkt i de mål, der skal nås, og de midler, der skal bringes i anvendelse for at nå disse mål. På visse områder gives en mere eller mindre detaljeret opregning af sagsforhold, hvor EU kan handle. Herved forsøger systemet at forene nødvendigheden af præcision i kompetenceafgrænsningen med behovet

for smidighed, så EU kan tilpasse sig nye udfordringer og bedre indfri borgernes forventninger. Et sådant systems fordele er almindeligt anerkendt, idet hovedparten af den kritik, der har været fremsat, snarere går på systemets "overdrivelser" eller behovet for en yderligere præcisering end på nødvendigheden af at ændre det radikalt.

4. De væsentligste problemer i forbindelse med kompetenceafgrænsningssystemet samt de muligheder, der skal undersøges, kan - således som de er beskrevet i hovedteksten - sammenfattes således:

a) Manglende klarhed i systemet

Nogle mener, at visse bestemmelser i traktaterne er komplekse og uklare, og at der ikke i traktaterne er nogen bestemmelser, der beskriver de styrende principper for kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne.

Det foreslås, at konventet navnlig drøfter, om og hvorledes man

- i traktaterne kan tydeliggøre de styrende principper for det nuværende kompetencefordelingssystem og navnlig princippet for kompetencetildeling;
- i højere grad kan præcisere de forskellige typer af kompetencer og de områder, der hører ind under de forskellige typer;
- i højere grad kan præcisere de kompetencer, der henhører under medlemsstaterne, og navnlig det generelle princip om, at lovgivningskompetencen henhører under medlemsstaterne undtagen i de tilfælde, hvor de er tillagt EU/EF.

b) Manglende præcision i visse bestemmelser i traktaten

Visse kritiske røster har hævdet, at nogle bestemmelser i traktaten ikke er tilstrækkelig præcise, hvilket især skulle gælde artikel 94, 95 og 308. Samtidig er der en bred anerkendelse af, at det er disse bestemmelser, der har gjort det muligt for EU at udvikle sig dynamisk. Et mindretal har gjort sig til talsmand for at lade et kompetencekatalog træde i stede for det nuværende system.

Det foreslås, at konventet drøfter:

- en eventuel præcisering af anvendelsesområdet for artikel 94, 95 og 308 i TEF;
- muligheden for at fastsætte mere præcise regler for anvendelsen af artikel 308;
- spørgsmålet om, hvorvidt det er nødvendigt at præcisere andre bestemmelser;
- spørgsmålet om, hvorvidt det er nødvendigt at udarbejde et kompetencekatalog for EU.

c) Manglende overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

Mange mener, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet ikke altid anvendes af lovgiveren, som lader politiske overvejelser eller ønsket om hurtig vedtagelse gå forud for iagttagelsen af disse principper.

Det foreslås konventet at drøfte, om - og i givet fald hvordan - man kan styrke anvendelsen af disse principper i de institutioner, der deltager i lovgivningsproceduren.

d) EU's kompetence svarer i visse tilfælde ikke til borgernes forventninger

Da et flertal er af den opfattelse, at borgernes forventninger er et af de væsentligste kriterier for fastlæggelsen af, hvilke opgaver der skal løses på EU-plan, understreges det i Laeken-erklæringen, at borgerne ønsker, at EU spiller en større rolle på visse områder, mens de finder, at EU griber for meget ind på andre.

Med udgangspunkt i dette princip, foreslås der en række muligheder til overvejelse for at undersøge, om - og i givet fald hvordan - man kan tilpasse EU's kompetence.

c) Utilstrækkelig kontrol til sikring af, at kompetenceafgrænsningen overholdes

I øjeblikket udøves kontrollen med overholdelsen af kompetenceafgrænsningen i hovedsagen af EU-institutionerne. De lovgivende instanser på nationalt plan, navnlig de nationale parlamenter, udøver kun en sådan kontrol i mere begrænset omfang.

Da et stort flertal af konventsmedlemmerne ønsker en styrkelse af denne kontrol, foreslås der en række muligheder, som skal undersøges med henblik på at styrke den politiske og/eller judicielle kontrol med overholdelsen af kompetenceafgrænsningen og nærhedsprincippet, navnlig ved at styrke de nationale parlameters kontrolrolle og/eller ved at indføre en ad hoc-kontrolordning.

## **INDLEDNING**

5. 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 indtryk af, 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.
6. 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.

### **I. DET NUVÆRENDE SYSTEM TIL KOMPETENCEAFGRÆNSNING**

7. Det nuværende system til kompetencefordeling mellem EU og medlemsstaterne<sup>1</sup> kan sammenfattes således (punkt 8-12):

---

<sup>1</sup> Bilag I til denne note indeholder en mere detaljeret beskrivelse af omfanget af EU's kompetence på hvert enkelt af de områder, der hører under de forskellige typer af kompetence, der er nævnt ovenfor.

## A) LOVGIVNINGSKOMPETENCE<sup>1</sup>

8. Den Europæiske Union/Det Europæiske Fællesskab (EF) har kun tildelte beføjelser (artikel 5 i TEF): EU/EF handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt EU/EF ved traktaterne. 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 materiel tildeling af kompetence, der består i at fastlægge, hvilke præcise 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.<sup>2</sup>
9. EU's/EF's lovgivningskompetence kan inddeles i tre typer: enekompetence, konkurrerende (eller delt) kompetence og komplementær kompetence. Der er ingen definition i traktaten, men de tre typer kan defineres således:
- a) Enekompetence: EU/EF har enekompetence, når det kun er EU/EF, der kan vedtage bestemmelser på et område. Medlemsstaternes indgriben er i princippet udelukket bortset fra, hvis fællesskabsinstitutionerne bemyndiger dem til det, eller der er et tomrum, som skal udfyldes.

EU har enekompetence på følgende områder: den fælles handelspolitik (i den udstrækning, den har, inden Nice-traktatens ikrafttræden), havets biologiske ressourcer i de områder, der er omfattet af traktaten, indførelsen af den fælles toldtarif, den monetære politik for de tolv medlemsstater i euroområdet. Hertil skal føjes de områder, hvor der bliver tale om enekompetence, fordi Fællesskabet i vidt omfang lovgiver på de pågældende områder på grundlag af sin konkurrerende kompetence.

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

---

<sup>1</sup> I denne note forstås ved lovgivningskompetence vedtagelse af lovtekster i egentlig forstand eller institutionernes indførelse af retlige forpligtelser (som det foreslås at betegne som andet niveau, "sekundær ret") på direkte grundlag af traktaterne (første niveau, "primær ret").

<sup>2</sup> Jf. artikel 137 i TEF, social- og arbejdsmarkedspolitik; artikel 29 i TEU, politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

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.<sup>1</sup> Når der er vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, kan medlemsstaterne opretholde nationale bestemmelser begrundet i visse behov.

For så vidt angår traktaten om Den Europæiske Union er det kun den del af afsnit VI, der vedrører oprettelsen af fælles organer som Europol og Eurojust, der kan betragtes som henhørende under EU's enekompetence, idet denne ifølge sagens natur ikke kan udøves af den enkelte medlemsstat.<sup>2</sup>

- b) Konkurrerende (eller delt) kompetence: det drejer sig om områder, hvor medlemsstaterne kan lovgive, så længe og i det omfang EU/EF ikke har udøvet sin kompetence ved at vedtage bestemmelser, hvilket det kan med fuld ret kan gøre. Så snart EU/EF lovgiver på et område, kan medlemsstaterne ikke længere lovgive på det område, der er omfattet af EU-lovgivningen, ud over hvad der kræves for gennemførelsen, og de vedtagne lovgivningsbestemmelser har forrang for medlemsstaternes. Fællesskabets kompetence bliver således til enekompetence i kraft af udøvelsen.

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 derfor bedre kan gennemføres på fællesskabsplan) og proportionalitetsprincippet (EU/EF handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå traktatens mål). Omfanget afhænger undertiden af, hvilken type foranstaltning og hvilken type retsakt der er foreskrevet i traktaterne.<sup>3</sup> Til denne kategori hører størstedelen af EU's/EF's kompetenceområder:

- TEF: unionsborgerskab, landbrug og fiskeri, de fire friheder (varer, personer, tjenesteydelser og kapital), visum, asyl og indvandring, transport, konkurrence,

---

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> Denne note behandler ikke spørgsmålet om EU's juridiske instrumenter og retsreglernes hierarki, der, selv om det er knyttet til spørgsmålet om kompetenceafgrænsning, behandles i et selvstændigt arbejdsrapport.

fiskale spørgsmål, social- og arbejdsmarkedspolitik, miljø, forbrugerbeskyttelse, sundhed, transeuropæiske net (interoperabilitet og standarder), økonomisk og social samhørighed, energi, civilbeskyttelse, turisme<sup>1</sup>

- afsnit V i TEU (fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik)<sup>2</sup>, bortset fra forsvar
- afsnit VI i TEU (politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager).<sup>3</sup>

- c) *Komplementær kompetence*: det drejer sig om områder, hvor EU's/EF's kompetence er begrænset til at supplere eller støtte medlemsstaternes indsats og vedtage tilskyndelsesforanstaltninger for at koordinere medlemsstaternes indsats. Kompetencen til at vedtage lovbestemmelser på disse områder ligger hovedsagelig hos medlemsstaterne, og foranstaltninger fra Fællesskabets side kan ikke føre til at medlemsstaterne udelukkes fra at handle.

Til denne kategori hører økonomisk politik, beskæftigelse, toldsamarbejde, uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom, kultur, folkesundhed, transeuropæiske net (bortset fra interoperabilitet og standarder), industri, forskning og udvikling, udviklingssamarbejde, den fælles forsvarspolitik (afsnit V i TEU).

- d) *Medlemsstaternes kompetence*: det drejer sig enten om 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, eller områder, hvor traktaterne udtrykkeligt udelukker EU-kompetence eller udtrykkeligt anerkender medlemsstaternes kompetence, eller områder, hvor EU/EF ifølge traktaten ikke kan lovgive.<sup>4</sup>

\* \* \*

---

<sup>1</sup> Den kompetence, der er tillagt Fællesskabet i traktatens tilsvarende kapitler, er mere eller mindre omfattende alt efter områderne (jf. bilaget). Der er ikke noget specifikt retsgrundlag i traktaten for energi, civil beskyttelse og turisme. Fællesskabet kan derfor kun handle på grundlag af artikel 308 i TEF.

<sup>2</sup> 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 (jf. s. 4, punkt a)).

<sup>3</sup> Bortset fra bestemmelserne vedrørende oprettelse af fælles organer.

<sup>4</sup> I visse tilfælde indeholder traktaten en begrænsning for medlemsstaternes udøvelse af deres kompetence ved at pålægge dem forpligtelser, som de skal iagttage (f.eks. forbud mod forskelsbehandling pga. nationalitet, forbud mod at yde statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet osv.).



10. Selv om Fællesskabets kompetence i princippet udtrykkeligt er tildelt det ved traktaterne, har Domstolen fastslået, at denne kompetence 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 KOMPETENCE<sup>1</sup>**

11. Det er den generelle regel i forbindelse med traktaten, 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 traktaten og under Kommissionens, de nationale retters og domstoles og EF-Domstolens kontrol<sup>2</sup>. Det er kun subsidiært, at EF udøver en sådan kompetence.<sup>3</sup>

*1) Den forskriftsmæssige gennemførelse af retsakter (bestemmelser på "tredje niveau"):*

Det drejer sig om udarbejdelse af normative regler af generel rækkevidde, der vedrører anvendelsen af retsakter. I overensstemmelse med ovennævnte generelle princip henhører den forskriftsmæssige iværksættelse af fællesskabsretsakter generelt under medlemsstaterne. Det er kun, hvis og i det omfang 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, i overensstemmelse med basisretsakten.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> 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").

<sup>2</sup> Artikel 10 i TEF; protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til Amsterdam-traktaten (jf. Traktatsamling, bind I, del I, s. 567), og erklæring nr. 43, der er knyttet som bilag til slutakten fra Amsterdam-regeringskonferencen, vedrørende denne protokol.

<sup>3</sup> Traktatens artikel 202 og 211.

<sup>4</sup> I så fald overdrager fællesskabslovgiveren (dvs. Europa-Parlamentet og Rådet i forbindelse med den fælles beslutningstagning og Rådet i de øvrige tilfælde) undtagen i specifikke tilfælde Fællesskabets forskriftsmæssige iværksættelse af fællesskabsretsakter til Kommissionen, der bistås af et udvalg bestående af repræsentanter for medlemsstaterne, der har ret til indsigt i de afgørelser om gennemførelse, som Kommissionen skal træffe, og som de efterfølgende er forpligtet til at iværksætte (artikel 202 i TEF).

2) Den administrative, materielle og budgetmæssige gennemførelse af fællesskabsretsakter (bestemmelser på "fjerde niveau")

Det drejer sig om administrative gennemførelsesforanstaltninger, enkeltstående afgørelser, sanktioner for at sikre overholdelse af fællesskabsretten, kontrolforanstaltninger, osv. Vedtagelsen af sådanne foranstaltninger påhviler medlemsstaterne, som inden for deres forfatningsmæssige og politiske rammer fastlægger, hvilke organer, procedurer og betingelser der skal sikre en korrekt gennemførelse af fællesskabsretten. EU/EF 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**

12. 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 lovgivningsprocessen. Hver institution skal således handle under overholdelse af den tildelte kompetence. Medlemsstaternes regeringer, de nationale parlamenter og offentligheden udøver også 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 eller de nationale domstole. 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. PROBLEMATIK SAMT MULIGHEDER, DER SKAL UNDERSØGES**

13. Det nuværende system til kompetenceafgrænsning, der er et resultat af de forskellige reformer af traktaten, der har ledsaget den gradvise opbygning af Fællesskabet, forsøger at forene to krav: på den ene side nødvendigheden af præcision i afgrænsningen og på den anden side

behovet for en vis smidighed.

14. Den "funktionelle" metode til tildeling af kompetence, der findes i de oprindelige traktater, og som forudsætter bestemmelser, der giver Fællesskabet "funktionel" kompetence til at opfylde sine mål (navnlig artikel 94, 95 og 308 i TEF), muliggør, selv om den er mindre præcis end metoden til fordeling efter sagsområde, en vis tilpasning af EU's kompetence til de nye udfordringer, der opstår i forbindelse med opfyldelsen af traktaternes mål, uden at det er nødvendigt at anvende den tunge procedure med en revision af traktaterne. I forbindelse med de forskellige reformer af traktaterne er systemet til afgrænsning efter mål blevet suppleret med en afgrænsning efter sagsområde (dels gennem en positivliste over områder, dels ved specifik udelukkelse af kompetence) på de områder, hvor der har vist sig at være behov for større præcision. Det drejer sig navnlig om områder, hvor Fællesskabet har fået tildelt ny kompetence, eller områder, hvor reglen om kvalificeret flertal har afløst reglen om enstemmighed.
15. Alle overvejelser vedrørende kompetenceafgrænsningsproblematikken må tage hensyn til nødvendigheden af at finde en ligevægt mellem kravet om en vis smidighed og kravet om præcision i afgrænsningen. Ethvert konstitutionelt system, der etablerer et føderalt system eller et system med en betydelig regional komponent, forsøger at finde denne ligevægt på en eller anden måde, men der findes ikke noget "ideelt" system til kompetenceafgrænsning. I alle eksisterende konstitutionelle tekster - selv i dem, der baserer sig på et kompetencekatalog - findes der "gråzoner", og forfatningsdomstolene skal træffe afgørelse i de sager om kompetencekonflikter, der følger heraf.
16. Efter denne indledende bemærkning skal det understreges, at det meste af den kritik, der har været fremført af det nuværende system til kompetenceafgrænsning, snarere taler om systemets "overdrivelser", behovet for at få systemet præciseret eller nødvendigheden af at foretage justeringer i kompetencefordelingen end om nødvendigheden af at ændre selve systemet. Der er bred anerkendelse af, at et sådant systems fortjeneste er, at det giver EU mulighed for at tilpasse sig nye udfordringer og leve bedre op til borgernes forventninger.

17. Eftersom den ikke-lovgivningsmæssige kompetence for en stor del tilhører medlemsstaterne, går denne kritik især på den lovgivningsmæssige kompetence, både afgrænsningen heraf og kontrollen med, at denne afgrænsning overholdes. Derfor vil kun problemerne i forbindelse med afgrænsningen af den lovgivningsmæssige kompetence mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne blive behandlet, og der foreslås endvidere en række muligheder, der skal undersøges for at imødegå disse problemer.<sup>1 2</sup>

**a) Manglende klarhed i systemet**

18. Et af de problemer, der oftest fremhæves i forbindelse med systemet til afgrænsning af lovgivningskompetence, er manglende klarhed. Der kan være flere grunde til at støtte denne kritik: indførelsen - i forbindelse med de forskellige traktatændringer - af bestemmelser, der ofte har en meget kompleks affattelse som følge af politiske kompromiser; det forhold, at hverken systemet til kompetenceafgrænsning eller de styrende principper i en sådan afgrænsning eller de typer kompetence, EU råder over, eller de områder, der hører under den enkelte type kompetence, er klart defineret i traktaten; samt de nye åbne koordinationsmetoder, der sætter mål uden at tage hensyn til kompetencefordelingen, og som dermed bidrager til at gøre systemet uforståeligt og give indtryk af, at Fællesskabets kompetence er meget omfattende på områder, hvor det ikke er tilfældet. Misforståelser og forkerte opfattelser af omfanget af EU's lovgivningskompetence skyldes således ofte en manglende klarhed i systemet. Man kan f.eks. nævne kultur, sundhed eller uddannelse, der er de områder, som nogle konventsmedlemmer nævnte under debatten den 15.-16. april. Selv om det drejer sig om områder, hvor Fællesskabets indsats er begrænset til at supplere medlemsstaternes indsats, navnlig gennem støtteprogrammer finansieret over EF-budgettet, og selv om traktaterne udtrykkeligt forbyder Fællesskabet at lovgive, er nogen alligevel fejlagtigt af den opfattelse, at Fællesskabet har kompetence til at lovgive på disse områder.
19. Der må derfor findes midler til at gøre kompetenceafgrænsningen mere klar.

---

<sup>1</sup> Der kan dog foretages visse tydeliggørelser og præciseringer på dette område.

<sup>2</sup> Spørgsmålet om forenkling af traktaterne, der ligesom spørgsmålet om EU's juridiske instrumenter er forbundet med spørgsmålet om kompetenceafgrænsning, vil ikke blive behandlet i denne note.

20. Muligheder, der skal undersøges:

1. *hvilke præciseringer er det nødvendigt at indføre i traktaterne for mere eksplicit at gøre rede for de principper, der ligger bag det nuværende system til kompetenceafgrænsning, især princippet om tildelt kompetence, ifølge hvilket EU/EF ikke kan handle på områder, hvor det ikke har fået tillagt kompetence, idet disse områder hører under medlemsstaternes kompetence, der udøver denne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige system. En stor del af konventets medlemmer mente under debatten den 15.-16. april, at dette princip, der allerede ligger implicit i traktaten, bør gøres mere eksplicit;*
2. *skal man - og i givet fald hvordan - tydeliggøre begreberne vedrørende de forskellige typer kompetence, som EU har, samt de områder, der hører under de enkelte typer;*
3. *skal man - og i givet fald hvordan - i traktaten mere eksplicit gøre rede for den kompetence, der hører under medlemsstaterne. Visse deltagere i debatten den 15.-16. april støttede tanken om i en artikel i traktaten at opregne de tilfælde, hvor der udtrykkeligt er tale om kompetenceudelukkelse for EU/EF, eller de områder, der hører under medlemsstaternes lovgivningskompetence. Flertallet syntes imidlertid at foretrække, at der i traktaten mindes om det generelle princip, der går ud på, at lovgivningskompetencen hører under medlemsstaterne undtagen i de tilfælde, hvor den er tillagt EU/EF. De fandt således, at en opregning risikerer at fastlåse medlemsstaternes kompetence og således gå imod behovet for smidighed, der er nødvendig for at tilpasse sig en ny virkelighed;*
4. *undersøge muligheden af i traktaten at medtage en henvisning til den åbne koordinationsmetode, samtidig med at grænserne herfor fastlægges.*

**b) Den manglende præcision i visse bestemmelser i EF-traktaten, især for så vidt angår "funktionelle bestemmelser" (artikel 94, 95 og 308 i TEF)**

21. Nogle mener, at mangelen på præcis afgrænsning i visse af de bestemmelser, der tildeler kompetence, medfører, at EU handler på områder, hvor det ikke er kompetent, og således griber ind i medlemsstaternes kompetence. Spørgsmålet er især relevant i forbindelse med artikel 94, 95 og 308 i EF-traktaten<sup>1</sup>, selv om det også vil kunne tages op i forbindelse med andre bestemmelser i traktaterne.
22. Artikel 94, 95 og 308 er blevet kritiseret fra visse sider, fordi disse bestemmelser på grund af den meget brede affattelse kan give Fællesskabet mulighed for at gå ud over den kompetence, der er tillagt det ved traktaterne. Selv om disse bestemmelser på grund af deres funktionelle karakter pr. definition har et bredt anvendelsesområde og kan berøre visse områder, der generelt er forbeholdt medlemsstaterne, har visse konventsmedlemmer gjort opmærksom på, at det er disse bestemmelser, der har muliggjort en dynamisk udvikling af Fællesskabet og gennemførelsen af visse centrale politikker i traktaten, bl.a. det indre marked. Et stort flertal af deltagerne i debatten gik ind for at bevare fleksibiliteten og dynamikken i udviklingen af kompetencer og mente, at det er nødvendigt at opretholde disse bestemmelser. Desuden er der grænser for anvendelsen af disse bestemmelser, således som Domstolen har påpeget<sup>2</sup>. En afklaring og præcisering af brugen af disse bestemmelser er således nok mulig.

---

<sup>1</sup> Artikel 94 og 95 i TEF giver Fællesskabet mulighed for at vedtage direktiver eller foranstaltninger om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der direkte indvirker på det fælles markeds oprettelse eller funktion, eller som vedrører det indre markeds oprettelse og funktion. Artikel 308 i TEF giver Fællesskabet mulighed for (med enstemmighed blandt Rådets medlemmer) at vedtage foranstaltninger, der er påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, når traktaten har fastsat sådanne mål, men ikke indeholder fornøden hjemmel til at opfylde dem.

<sup>2</sup> Domstolen har påpeget, at artikel 95 i TEF ikke giver fællesskabslovgiveren en generel kompetence til at regulere det indre marked, og at enhver foranstaltning, der vedtages på grundlag af denne bestemmelse, reelt skal have til formål at forbedre vilkårene for det indre markeds oprettelse og funktion.

For så vidt angår anvendelsen af artikel 308 i TEF har Domstolen navnlig mindet om, at denne artikel ikke kan benyttes til at udvide Fællesskabets kompetence ud over de rammer, der er fastlagt i traktaterne, eller til at harmonisere medlemsstaternes lovgivning på de områder, hvor det ifølge de traktatbestemmelser, der tildeler Fællesskabet kompetence, er forbudt at gøre det (f.eks. artikel 129 (beskæftigelse); artikel 151 (kultur) osv.

23. For så vidt angår artikel 308 i TEF ønskede visse debatdeltagere, der er i mindretal, at denne artikel udgår. Hvis denne mulighed skal undersøges, må man afveje risikoen for at lamme Fællesskabets aktivitet, når det forhindres i at tilpasse sig til en ny virkelighed og handle i visse tilfælde, hvor Fællesskabet for at opfylde et i traktaten fastsat mål (med enstemmighed blandt Rådets medlemmer som fastsat i artikel 308) finder, at der er nødvendigt at vedtage en foranstaltning, men hvor traktaten ikke giver det alle muligheder for at handle.
24. Det blev også foreslået at ændre traktaternes struktur radikalt ved at forlade den nuværende funktionelle fordelingsmetode<sup>1</sup>, der siges at give Fællesskabet mulighed for at tilegne sig kompetence, der ikke er tildelt det i traktaten, og erstatte den med et system til afgrænsning udelukkende efter sagsområde ved at opstille et "kompetencekatalog"<sup>2</sup>. De risici og problemer, der er forbundet med en sådan ændring blev omtalt indgående af flere konventsmedlemmer under debatten den 15.-16. april.
25. Muligheder, der skal undersøges:
1. *en eventuel præcisering af anvendelsesområdet for artikel 94, 95 og 308 i TEF, især på grundlag af de præciseringer som Domstolen i sin retspraksis har foretaget;*
  2. *muligheden for at gøre det vanskeligere at anvende artikel 308 i TEF, samtidig med at der i traktaten skabes specifikke retsgrundlag for de områder, hvor man oftest har benyttet sig af denne bestemmelse<sup>3</sup>;*
  3. *skal der - og i givet fald i hvilket omfang - indføres en præcisering i de bestemmelser, der tillægger EU kompetence på visse områder. Mere konkret vil det dreje sig om at få afklaret, om og på hvilke områder der i højere grad skal være afgrænsning efter sagsområde eller specifikke udelukkelser;*

---

<sup>1</sup> Der mindes om, at det funktionelle system, der findes i øjeblikket, ikke er et "rent" funktionelt system, men i visse tilfælde er ledsaget af en afgrænsning efter sagsområde.

<sup>2</sup> Foreslået under debatten den 15.-16. april af bl.a. Erwin Teufel.

<sup>3</sup> Ligesom i Nice-traktaten med hensyn til det økonomiske, finansielle og tekniske samarbejde med tredjelande.



4. *er det eller er det ikke nødvendigt at udarbejde et "kompetencekatalog" for EU og navnlig undersøge spørgsmålet om, i hvilket omfang et sådant katalog reelt vil føre til en mere præcis kompetenceafgrænsning mellem EU og medlemsstaterne, samt konsekvenserne af udarbejdelsen af et sådant katalog for tilpasningen af EU's kompetence og for Den Europæiske Unions udvikling.*

**c) Manglende overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet**

26. Mange mener, at nærhedsprincippet, der i Maastricht-traktaten blev indført som reguleringsmekanisme for gennemførelsen af Fællesskabets kompetence (bortset fra dets enekompetence), ikke har givet de forventede resultater. Da anvendelsen af nærhedsprincippet afhænger af institutionernes politiske skøn i hvert enkelt tilfælde, har visse politiske hensyn (eller hensynet til sagernes hastende karakter) til tider haft større vægt end overholdelsen af nærhedsprincippet. Dette menes at have fået til følge, at Fællesskabet til tider griber ind på områder, hvor målene for den påtænkte handling i tilstrækkelig grad kunne opfyldes af medlemsstaterne<sup>1</sup>.

Det samme gælder proportionalitetsprincippet. Nogle finder, at Fællesskabets handling i visse tilfælde er gået videre, end det var nødvendigt for at nå det tilstræbte mål.

27. Muligheder, der skal undersøges:

1. *Spørgsmålet er, om der skal indføres en præcisering og mere detaljerede kriterier for anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og om midlerne til at sikre overholdelsen af disse principper skal styrkes, navnlig for så vidt angår de institutioner, der deltager i lovgivningsproceduren, dvs. Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.*

---

<sup>1</sup> Man har i den forbindelse nævnt Rådets direktiv af 29. marts 1999 om hold af vilde dyr i zoologiske haver (EFT L 94 af 9.4.1999, s. 24-26).

2. *For så vidt angår indførelsen af mere detaljerede kriterier skal det især undersøges, om den protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, er tilstrækkelig eller ej. For så vidt angår kontrol med overholdelsen af disse principper, jf. punkt e).*

**d) EU's kompetence svarer i visse tilfælde ikke til borgernes forventninger**

28. Det fremgik klart af debatten den 15.-16. april, at for et stort flertal bør borgernes forventninger samt nærhedsprincippet være de primære kriterier til at fastlægge, hvilke opgaver der skal løses på EU-plan. Nogle mente, at der ligeledes bør tages hensyn til andre principper som f.eks. solidaritet. I denne sammenhæng understreges det i Laeken-erklæringen, at borgerne ønsker, at EU spiller en større rolle på visse områder, samtidig med at de finder, at EU griber for meget ind på andre områder.
29. På dette grundlag er det vigtigste spørgsmål således, i hvilket omfang det er nødvendigt at foretage en justering af EU's kompetence, for at EU kan koncentrere og styrke sin indsats med hensyn til de væsentlige opgaver, navnlig på visse områder, der har større betydning for borgeren, på områder, hvor kun EU kan handle på grund af grænseoverskridende elementer i dets indsats, eller på områder, hvor EU kan handle mere effektivt end medlemsstaterne hver for sig.
30. Muligheder, der skal undersøges:
  1. *er der områder, hvor EU ikke har kompetence, og hvor det derimod ville være ønskeligt, at det kunne handle, eller er der områder, hvor EU burde handle mere;*
  2. *er der områder, der er nævnt i traktaterne, og hvor indsatsen ville være mere effektiv, hvis den blev gjort af medlemsstaterne;*
  3. *er der områder, der hører under EU's komplementære kompetence eller delte kompetence, men som burde høre under enekompetencen eller omvendt.*

**e) Utilstrækkelig kontrol til sikring af, at kompetenceafgrænsningen overholdes**

31. Selv om man således kan gøre kompetenceafgrænsningen mellem EU og medlemsstaterne klarere og mere præcis, finder flere konventsmedlemmer, at den bedste garanti for at sikre, at denne afgrænsning overholdes, er at indføre effektive kontrolmidler. Desuden findes der ikke noget "ideelt" system til fordeling af kompetence, og der vil derfor altid findes kompetencekonflikter. I den forbindelse bliver det et væsentligt spørgsmål, hvordan man styrker kontrollen til sikring af, at kompetenceafgrænsningen, herunder nærhedsprincippet, overholdes.
32. I øjeblikket udøves den politiske kontrol med overholdelsen af kompetenceafgrænsningen og nærhedsprincippet i overvejende grad af de EU-institutioner, der deltager i lovgivningsprocessen. De lovgivende instanser på nationalt plan udøver denne kontrol i mere begrænset omfang. Således udøver de enkelte nationale parlamenter kun en sådan kontrol i det omfang, de kan kontrollere eller udøve indflydelse på den holdning, som deres regeringer skal indtage i EF-institutionerne. Da denne kontrol udøves i forbindelse med lovgivningsproceduren i EU (forudgående kontrol), findes der ikke nogen overvågningsmekanisme for så vidt angår overholdelsen af nærhedsprincippet i gennemførelsen og anvendelsen af EU's retsakter (efterfølgende kontrol).
33. For så vidt angår domstolskontrol udøves denne af Domstolen og de nationale retssystemer.
34. Muligheder, der skal undersøges

*Det primære spørgsmål i den forbindelse er, om (og hvordan) man skal styrke den politiske kontrol og/eller domstolskontrollen med overholdelsen af kompetenceafgrænsningen og nærhedsprincippet.*

1. *Det drejer sig om, hvorvidt og hvordan man skal styrke den kontrol, der eksisterer i øjeblikket. For så vidt angår politisk kontrol vil man kunne undersøge muligheden af at give de nationale parlamenter en større rolle i kontrollen med overholdelsen af disse principper, dels ved at lade dem deltage i selve lovgivningsproceduren i EU, dels ved at styrke deres deltagelse i og kontrol med fastlæggelsen af regeringens holdning<sup>1</sup>.*

*Spørgsmålet om en eventuel styrkelse af Domstolens kontrol med de vedtagne retsakters overensstemmelse med disse principper vil også kunne overvejes, især ved at give de nationale parlamenter beføjelse til at rejse annulationssøgsmål for Domstolen i tilfælde af overtrædelse af nærhedsprincippet og princippet om tildeling af beføjelser. Nogle har nævnt muligheden af at give denne beføjelse til de konstitutionelle enheder, der har lovgivningskompetence i medlemsstaterne, eller til Regionsudvalget.*

2. *Som flere medlemmer af konventet ønskede det på mødet den 15.-16. april, bør man undersøge, om denne styrkelse skal omfatte indførelse af en ny mekanisme til kontrol med overholdelsen af princippet om kompetenceafgrænsning, og i bekræftende fald hvilken politisk eller judiciel karakter denne mekanisme skal have, hvordan den skal være sammensat, og hvilken rolle den skal spille. Der er blevet foreslået flere modeller i den forbindelse ("nærhedsudvalg" under Europa-Parlamentet og Rådet, oprettelse af et ad hoc-organ sammensat af de nationale parlamenter, medtagelse af repræsentanter for de nationale parlamenter i medlemsstaternes delegationer, "blandet" sammensætning i Europa-Parlamentets regi, samarbejds mekanisme mellem Domstolen og de nationale forfatningsdomstole, en ny ad hoc-domstol osv.).*
3. *Man vil kunne undersøge muligheden af at oprette en mekanisme til overvågning af overholdelsen af princippet om kompetenceafgrænsning og nærhedsprincippet i forbindelse med medlemsstaternes gennemførelse af de retsakter, der vedtages af EU.*

---

<sup>1</sup> Jf. i den forbindelse protokollen om de nationale parlamenteres rolle i Den Europæiske Union (Traktatsamling, Bind I, Del I, s. 375).

UNIONENS/FÆLLESSKABETS KOMPETENCE PÅ DE OMRÅDER,  
DER ER NÆVNT I TRAKTATERNE

**A. TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION**

**a) Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) (Afsnit V i TEU)**

Unionen har i henhold til artikel 2, andet led, i TEU som mål "at styrke sin identitet i internationale sammenhænge, især gennem iværksættelsen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, som vil kunne føre til et fælles forsvar i overensstemmelse med artikel 17".

Unionens kompetence på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er potentielt meget omfattende: den kan dække "alle områder inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken". Målene for denne politik er ligeledes meget generelle: beskyttelse af Unionens fælles værdier, grundlæggende interesser, uafhængighed og integritet; styrkelse af Unionens sikkerhed; bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed; fremme af det internationale samarbejde; udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstatsprincippet, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder. Afsnit V indeholder ingen "materielle" bestemmelser, der begrænser omfanget af Unionens virke.

Unionens kompetence på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er "konkurrerende" i forhold til medlemsstaternes kompetence, dog ikke på det forsvarspolitiske område (Petersberg-opgaverne), hvor den er komplementær. Denne kompetence udøves isoleret fra sag til sag af Unionen eller af Unionen og medlemsstaterne i fællesskab.

**b) Politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (Afsnit VI i TEU)**

Unionens beføjelser på dette område er bestemt af såvel mål som områder, hvor EU kan handle.

Det er Unionens mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem forebyggelse og bekæmpelse af racisme og fremmedhad (artikel 29, stk. 1, i TEU). De områder, hvor Unionen kan handle, er afgrænsede: politisamarbejde (både direkte og gennem Europol), retligt samarbejde i kriminalsager og indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige regler (artikel 29, stk. 2). Der er fastsat et udtrykkeligt forbehold vedrørende medlemsstaternes kompetence med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed (artikel 33 i TEU).

Unionens kompetence på samtlige områder i afsnit VI er konkurrerende, dog ikke mht. oprettelse af fælles organer som Europol og Eurojust, hvor Unionen har funktionel enekompetence, idet denne kompetence i sagens natur ikke kan udøves af den enkelte medlemsstat.

**B. TRAKTATEN OM OPRETTELSE AF DET EUROPÆISKE FÆLLESSKAB**

**a) Områder, hvor Fællesskabet har enekompetence**

- Den fælles handelspolitik (før Nice-traktaten)
- Havets biologiske ressourcer i de områder, der er omfattet af traktaten
- Den monetære politik for de tolv medlemsstater i euroområdet
- Områder, hvor Fællesskabet i vidt omfang har lovgivet på grundlag af sin konkurrerende kompetence. Som eksempel kan nævnes indgåelse af internationale aftaler vedrørende visse aspekter af transportområdet eller områder, hvor Fællesskabet har gennemført en fuldstændig harmonisering af reglerne for adgang til at udøve virksomhed som selvstændig erhvervsdrivende
- Særligt: det indre marked (funktionel enekompetence, hvor medlemsstaterne i visse tilfælde bibeholder kompetencen) (jf. b)).

b) **Områder, hvor Fællesskabet og medlemsstaterne har konkurrerende (eller delt) kompetence**

De fleste områder i TEF tilhører denne kategori. Fællesskabets "potentielle" kompetence varierer i omfang alt efter område.

**1. Unionsborgerskab**

Fællesskabet kan træffe foranstaltninger med henblik på at fremme eller vedtage nærmere bestemmelser for unionsborgernes udøvelse af visse traktatfæstede rettigheder: retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område, valget og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet og kommunale valg, ret til at indgive andragender og ret til at henvende sig til ombudsmandsinstitutionen.

Fællesskabet kan ligeledes vedtage bestemmelser med henblik på at styrke eller udbygge disse rettigheder (der vedtages af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser).

**2. Landbrug og fiskeri (bortset fra den del, hvor der er enekompetence)**

Målene for Fællesskabets virke er meget omfattende: at forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling, at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, at stabilisere markederne, at sikre forsyningerne, at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer. Målene nås navnlig gennem iværksættelse af en fælles ordning for markedet for landbrugsprodukter.

Fællesskabet har meget vidtrækkende beføjelser på disse områder.

**3. De fire friheder (varer, personer, tjenesteydelser og kapital)**

Det drejer sig om Fællesskabets vedtagelse af foranstaltninger med henblik på at fjerne hindringer for den fri bevægelighed for varer, arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende, tjenesteydelser og kapital inden for Fællesskabets grænser.

Der er tale om potentielt meget vidtrækkende beføjelser, der næsten forekommer ubegrænsede (det er blevet fremhævet, at opfattelsen af, hvad der er nødvendigt for det indre marked, kan fortolkes meget bredt), og som i vid udstrækning er blevet udøvet af Fællesskabet. Fællesskabet har for at sikre disse fire friheder således i vidt omfang lovgivet på følgende områder: etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser, selskabsret, banker, forsikringer og fast ejendom, fri bevægelighed for arbejdstagere, offentlige aftaler, gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, koordinering af de sociale sikringsordninger, osv.

#### **4. Visum, asyl og indvandring**

Fællesskabet kan vedtage en række foranstaltninger med henblik på gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Indholdet af disse foranstaltninger er ret nøje defineret i traktaten ("materiel" fordeling).

Det drejer sig om

- foranstaltninger, der skal sikre fri bevægelighed for personer, samt visse ledsageforanstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl og indvandring
- andre foranstaltninger vedrørende asyl, indvandring og beskyttelse af tredjelandstatsborgeres rettigheder
- foranstaltninger vedrørende civilretligt samarbejde
- foranstaltninger til fremme og udbygning af administrativt samarbejde.

Der kan mht. visse af disse foranstaltninger kun fastsættes minimumsforskrifter, idet medlemsstaterne til enhver tid kan fastsætte mere vidtgående forskrifter.

#### **5. Transport**

Målet for denne politik er hovedsagelig at gennemføre det indre transportmarked.

Følgende foranstaltninger kan vedtages med henblik på at nå dette mål:

- fælles regler for international transport
- betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende
- foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden
- alle andre formålstjenlige bestemmelser.

Fællesskabet har meget vide beføjelser ("alle andre formålstjenlige bestemmelser" er et meget omfattende begreb).



## **6. Konkurrence**

Konkurrencereglerne i TEF bygger på det grundlæggende princip, at det ikke er tilladt at indgå aftaler, misbruge en dominerende stilling eller yde statsstøtte (medmindre det kan påvises, at det er foreneligt med det indre marked). Rådet fastsætter forordninger og direktiver med henblik på at efterleve dette princip. Når en indgået aftale eller misbrug af en dominerende stilling ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, og når virkningerne heraf kun kan mærkes på en medlemsstats område, er det udelukkende denne stats nationale retsregler, der finder anvendelse.

Der er tale om et område, hvor Fællesskabet udøver sin kompetence ret intenst, navnlig med hensyn til kontrol.

## **7. Fiskale spørgsmål**

De fiskale spørgsmål nævnes ikke i EF-traktatens artikel 3 i forbindelse med Fællesskabets politikker eller virke. Fællesskabets kompetence på dette område defineres forholdsvis snævert, idet den hovedsagelig er knyttet til gennemførelsen af det indre marked. Desuden henvises der i visse traktatbestemmelser vedrørende andre områder også til fiskale spørgsmål (f.eks. miljø). Fællesskabet har kompetence på området for indirekte skatter for så vidt angår harmonisering af momssatser og forbrugsafgifter. På området for direkte skatter ligger kompetencen hovedsagelig hos medlemsstaterne.

## **8. Social- og arbejdsmarkedspolitik**

Denne politik har som mål at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et højt varigt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse.

Fællesskabet kan med henblik på at nå disse mål vedtage minimumsforskrifter på en række områder som omhandlet i traktaten (materiel afgrænsning):

- forbedring af arbejdsmiljøet
- arbejdsvilkårene
- information og høring af arbejdstagerne
- integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet
- lige muligheder for mænd og kvinder.

Der er udtrykkeligt fastsat visse områder, hvor Fællesskabet ikke kan handle (lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout). Det står til enhver tid medlemsstaterne frit for, om de vil gå videre end minimumsforskrifterne.

## **9. Miljø**

Fællesskabet kan på dette område fastsætte minimumsforskrifter, der skal bidrage til forfølgelse af nedennævnte mål:

- bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten
- beskyttelse af menneskers sundhed
- en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne
- fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer.

Fællesskabets kompetence på dette område er forholdsvis omfattende. Det står til enhver tid medlemsstaterne frit for, om de vil gå videre end minimumsforskrifterne.

## **10. Forbrugerbeskyttelse**

Fællesskabet bidrager til at nå målene om at fremme forbrugernes interesser og sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau ved

- foranstaltninger inden for rammerne af det indre marked
- foranstaltninger, som støtter og supplerer den politik, medlemsstaterne fører på forbrugerbeskyttelsesområdet.

De foranstaltninger, der vedtages af Fællesskabet, kan kun indeholde minimumsforskrifter. Det står til enhver tid medlemsstaterne frit for, om de vil gå videre end disse minimumsforskrifter.

## **11. Transeuropæiske net (interoperabilitet og standarder)**

Et meget afgrænset område, hvor Fællesskabets kompetence følgerig er forholdsvis begrænset. Fællesskabet bidrager til oprettelse og udvikling af transeuropæiske net på transport-, telekommunikations- og energiinfrastrukturområdet gennem iværksættelse af aktioner med henblik på at sikre nettenes interoperabilitet, navnlig inden for harmonisering af tekniske standarder.

## **12. Økonomisk og social samhørighed**

Fællesskabets indsats tager sigte på at styrke dets økonomiske og sociale samhørighed ved at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer gennem strukturfondene (EUGFL, Udviklingssektionen, Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling) og Samhørighedsfonden (miljø og transeuropæiske net på transportinfrastrukturuområdet).

## **13. Energi, civilbeskyttelse og turisme**

Der er tale om områder, hvor der ikke er fastsat specifikke bestemmelser i EF-traktaten. Da der imidlertid i artikel 3 lægges op til, at Fællesskabets virke skal indebære "indførelse af foranstaltninger" på dette område, har Fællesskabet vedtaget en række meget begrænsede foranstaltninger på grundlag af artikel 308 i TEF. For så vidt angår energiområdet henvises der hertil i visse af EF-traktatens bestemmelser vedrørende andre områder (f.eks. transeuropæiske net).

### **c) Områder, hvor det udelukkende er medlemsstaterne, som har lovgivningskompetence, og EU blot støtter deres indsats (komplementær kompetence)**

Det drejer sig om områder, hvor medlemsstaterne har enekompetence til at lovgive, idet Fællesskabet på ingen måde kan forpligte dem til at foretage ændringer af deres lovgivning.

### **1. Økonomisk politik**

Fællesskabets indsats på dette område tager navnlig sigte på at samordne medlemsstaternes økonomiske politikker ved at vedtage henstillinger om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes økonomiske politikker og overvåge udviklingen i medlemsstaternes budgetsituation og i deres offentlige gæld.

Vedtagelsen af de økonomiske politikker er fortsat medlemsstaternes ansvar.

## **2. Beskæftigelse**

Fællesskabet bidrager til et højt beskæftigelsesniveau ved at tilskynde til samarbejde mellem medlemsstaterne og ved at støtte og i nødvendigt omfang supplere deres foranstaltninger. Det er fortsat medlemsstaterne, som har kompetence på beskæftigelsesområdet. Fællesskabet kan iværksætte en samordnet beskæftigelsesstrategi, som medlemsstaterne tager hensyn til i deres beskæftigelsespolitikker. Med henblik på at støtte gennemførelsen af denne strategi kan Fællesskabet vedtage tilskyndelsesforanstaltninger for at fremme medlemsstaternes samarbejde og støtte deres indsats. Enhver harmonisering fra Fællesskabets side er udelukket.

## **3. Toldsamarbejde**

Fællesskabet kan vedtage foranstaltninger til styrkelse af tolsamarbejdet mellem medlemsstaterne.

## **4. Uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom**

Målet for denne politik er at bidrage til at udvikle det højst mulige videnniveau gennem bred adgang til uddannelse og gennem iværksættelse af en politik for grundlæggende erhvervsuddannelse samt efter- og videreuddannelse af arbejdstagerne. Medlemsstaterne har fortsat det fulde ansvar for opbygningen og indholdet af disse uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemer samt deres kulturelle og sproglige mangfoldighed, idet Fællesskabet begrænser sig til at støtte og supplere medlemsstaterne indsats. Enhver harmonisering er udelukket.

## **5. Kultur**

Fællesskabet kan gennemføre tilskyndelsesforanstaltninger med henblik på at støtte og udbygge medlemsstaterne indsats på det kulturelle område, idet det respekterer den nationale og regionale mangfoldighed og samtidig fremhæver den fælles kulturarv. Enhver harmonisering er udelukket.

## **6. Folkesundhed**

Fællesskabets indsats, der skal være et supplement til og en støtte for de nationale politikker på området, skal være rettet mod at forbedre folkesundheden og forebygge sygdomme hos mennesker. Enhver harmonisering er udelukket. Organisation og levering af sundhedstjenesteydelser er udtrykkeligt forbeholdt medlemsstaterne.

## **7. Transeuropæiske net (med undtagelse af nettenes interoperabilitet og tekniske standarder)**

Fællesskabets indsats bidrager til oprettelse og udvikling af transeuropæiske net på transport-, telekommunikations-, og energiinfrastrukturområdet ved at:

- opstille et sæt retningslinjer omfattende mål, prioriteter og hovedlinjerne for aktionerne vedrørende transeuropæiske net
- støtte projekter af fælles interesse, der støttes af medlemsstater, og som fastlægges inden for rammerne af de fælles retningslinjer.

## **8. Industri**

Målet for indsatsen på dette område er at bidrage til, at de nødvendige betingelser for udviklingen af fællesskabsindustriens konkurrenceevne er til stede gennem specifikke foranstaltninger til støtte for aktioner i medlemsstaterne. Disse foranstaltninger består generelt i programmer, der finansieres over Fællesskabets budget, og som ikke må føre til fordrejning af konkurrencevilkårene.

## **9. Forskning og teknologisk udvikling (FTU)**

Målet med Fællesskabets indsats på dette område er at styrke det videnskabelige og teknologiske grundlag for Fællesskabets industri og at fremme udviklingen af den internationale konkurrenceevne samt at fremme alle de forskningsaktioner, der skønnes nødvendige i medfør af andre kapitler i traktaten. Med henblik på at

nå disse mål gennemfører Fællesskabet en række aktioner, som supplerer de aktioner, der iværksættes i medlemsstaterne, og udarbejder navnlig et rammeprogram, der omfatter alle FTU-aktioner, og som iværksættes ved hjælp af særprogrammer.

## **10. Udviklingssamarbejde**

Fællesskabets politik på dette område er et supplement til de politikker, som medlemsstaterne fører, og tager navnlig sigte på økonomisk og social udvikling i udviklingslandene ved at vedtage foranstaltninger, der kan være flerårige programmer.

### **d) Områder, hvor medlemsstaterne har enekompetence**

Der er navnlig tale om:

1. Områder, der ikke hører ind under EU's kompetence, og som således fortsat hører ind under medlemsstaternes kompetence, f.eks.: medlemsstaternes interne organisation, den nationale identitet, den militære struktur i medlemsstaterne, den offentlige forvaltning i medlemsstaterne etc., etc.
2. Områder, som i henhold til traktaten udtrykkeligt er forbeholdt medlemsstaterne<sup>1</sup>:
  - offentlig orden og offentlig sikkerhed,
  - anvendelsen af medlemsstaternes strafferet og retsplejeregler,
  - lønforhold, organisationsret, strejkeret og ret til lockout,
  - organisation og levering af sundhedstjenesteydelser og medicinsk behandling,
  - ejendomsretlige ordninger.
3. Områder, hvor traktaten forbyder EF at lovgive: uddannelse, erhvervsuddannelse, kultur, sundhed, beskæftigelse.

---

<sup>1</sup> Traktaten giver i øvrigt medlemsstaterne mulighed for forskellige undtagelser fra de fire friheder vedrørende bevægelighed i forbindelse med den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller andre grunde af almen interesse, som opregnes i de relevante bestemmelser.