

CONV 75/02

NOTE

fra: Henning Christophersen
til: konventet

Vedr.: **Mandat for Arbejdsgruppen vedrørende Komplementær Kompetence**

Vedlagt følger en note om ovennævnte emne til brug for drøftelserne i Arbejdsgruppen vedrørende Komplementær Kompetence.

GRUPPE V: Komplementær kompetence

Formand: Henning Christophersen

Hvordan skal de såkaldte komplementære kompetencer behandles i fremtiden: skal medlemsstaterne have overdraget al kompetence på de områder, hvor Unionen i øjeblikket har en komplementær kompetence, eller skal der drages grænser for Unionens komplementære kompetence?

Formålet med denne note er at foreslå medlemmerne af Arbejdsgruppen vedrørende Komplementær Kompetence en tilgang til de spørgsmål, som gruppen er blevet anmodet om at behandle, samt at foreslå et arbejdsprogram.

INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

Rækkevidden af drøftelserne

Arbejdsgruppen skal koncentrere sine drøftelser om emnet komplementær kompetence med henblik på at bidrage til at fastlægge en mere præcis kompetenceafgrænsning mellem EU og medlemsstaterne.

Definition af komplementær kompetence

Det første problem, der derfor også er vores første mål, er at definere begrebet komplementær kompetence. Selv om der i øjeblikket ikke findes nogen præcis overordnet definition, er der almindelig enighed om, at komplementær kompetence omfatter områder, hvor Fællesskabets indgriben er begrænset til at supplere, støtte eller koordinere medlemsstaternes indsats. (På sådanne områder foretages der almindeligvis en negativ kompetenceafgrænsning (f.eks. at der ikke kan gennemføres harmonisering på visse områder). 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.

Det bør bemærkes, at den væsentligste forskel mellem komplementær kompetence og konkurrerende kompetence består i, at så snart EU/EF i tilfælde, hvor der foreligger konkurrerende kompetence, lovgiver på de pågældende områder, kan medlemsstaterne ikke længere lovgive på de områder, der er omfattet af EU-lovgivningen, ud over hvad der kræves for gennemførelsen. Fællesskabets kompetence bliver således til enekompetence i kraft af udøvelsen. Dette kan aldrig ske på områder, der er omfattet af komplementær kompetence, hvor traktaterne fastsætter nøje grænser for Fællesskabets indgriben, der ikke må berøre medlemsstaternes lovgivende kompetence.

Denne kategori af kompetencer omfatter i de fleste tilfælde nye politikområder, der kom til i traktaten med Maastricht eller senere. De er faktisk eksempler på tendensen til, at den funktionelle metode for tildeling af kompetence (på grundlag af de mål, der skal nås) erstattes af materiel tildeling af kompetence. Retsgrundlaget for den pågældende indsats præciserer, hvilke præcise foranstaltninger der skal iværksættes af Fællesskabet, i visse tilfælde ledsaget af specifik udelukkelse af kompetenceforholdet mellem en sådan negativ kompetenceafgrænsning (f.eks. at der ikke kan gennemføres harmonisering inden for det kulturelle kapitel) og EU's funktionelle beføjelser (f.eks. under det indre marked) rejser en række vigtige spørgsmål.

- *Hvordan kan vi foretage en tydeligere skelnen mellem områder, hvor der er komplementær kompetence områder, områder hvor EU ikke har nogen kompetence, og områder hvor der er konkurrerende kompetence (hvor der er tale om dets kompetence mellem EU og medlemsstaterne)?*
- *Hvordan kan den komplementære kompetence præciseres og rationaliseres? Skal der ind sættes en definition af komplementær kompetence i traktaterne? I bekræftende fald, hvilke følger får det?*

Politikområder hvor der foreligger komplementær kompetence

Ifølge den foreslåede definition kan vi allerede opstille en foreløbig liste over områder, hvor der foreligger komplementær kompetence (der kan færdiggøres som konklusion på vores arbejde): beskæftigelse, toldsamarbejde, uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom, kultur, folkesundhed, transeuropæiske net (bortset fra interoperabilitet og standarder), industri, forskning og udvikling (spørgsmålet om samordning af den økonomiske politik vil blive behandlet af en anden arbejdsgruppe.)

- *Skal vi yderligere forsøge at opregne alle EU-politikområder, der falder ind under kategorien komplementær kompetence, i traktaten?*

Opfattelsen i offentligheden

Kritiske røster hævder ofte, at EU blander sig i for mange spørgsmål eller lovgiver for detaljeret. Det er ofte de områder, der er omfattet af komplementær kompetence, der rammes af denne kritik. Systemets manglende klarhed bidrager til opfattelsen af, at den nationale suverænitet undermineres mere end hvad der er nødvendigt for at behandle spørgsmål af fælles interesse.

Skønt der er tale om områder, hvor Fællesskabets aktiviteter kun udgør et supplement til medlemsstaternes indsats, navnlig gennem støtteprogrammer der finansieres over Fællesskabets budget, og hvor traktaterne udtrykkeligt forbyder Fællesskabet at lovgive, hersker den fejlagtige opfattelse, at Fællesskabet har kompetence til at lovgive på disse områder.

Den åbne koordinationsmetode, som opstiller mål uden at tage hensyn til kompetencetildelingen, bidrager til systemets mangel på gennemsækelighed og giver indtryk af, at Fællesskabets kompetencer er meget vidtrækkende på områder, hvor det faktisk ikke er tilfældet.

- *Bør man overveje yderligere definitioner eller negative afgrænsninger af Fællesskabets kompetence, og i bekræftende fald i hvilken form?*
- *Bør den åbne koordinationsmetode nævnes i traktaten samtidig med, at der fastsættes grænser herfor?*

Forbindelse til den bredere debat om kompetencer

Spørgsmålet om komplementær kompetence er en vigtig del af den bredere debat om afgrænsningen af EU's kompetencer. Debatten kunne også omfatte en eventuel revision af artikel 308 i EF-traktaten. Domstolen har udtalt, at artikel 308 ikke kan benyttes til at udvide Fællesskabets kompetencer ud over de rammer, der er fastlagt i traktaten, eller til at harmonisere medlemsstaternes lovgivning på de områder, hvor det er forbudt for Fællesskabet at gøre det (hvilket er tilfældet med de fleste af de områder, der er omfattet af komplementær kompetence).

- *Hvad ville konsekvenserne være af at indføre strengere betingelser for anvendelsen af artikel 308?*
- *Ville det være hensigtsmæssigt at indskrive de principper for anvendelse af artikel 308, som Domstolen har opstillet, ind i traktaten?*

ARBEJDSPROGRAM

Følgende arbejdsprogram i fire trin kunne overvejes:

1. Definition af begrebet "komplementær kompetence" med henblik på udarbejdelse af en præcis liste over områder, der er omfattet af en sådan kompetence, på baggrund af et dokument, der skal forelægges på arbejdsgruppens første møde;
2. Analyse af hvad Den Europæiske Union "faktisk foretager sig" inden for den komplementære kompetences område (og anvendelse af artikel 308 i relation til komplementær kompetence); sekretariatet kunne udarbejde en oversigt over, hvilken type lovgivningsaktivitet der finder foregår på disse områder, samt over arten og omfanget af andre EU-indsatser og/eller -foranstaltninger;
3. Analyse af potentielle konfliktområder ("interferens") mellem EU's og medlemsstaternes kompetencer; det kan overvejes at afholde én eller to høringer med nationale eksperter og Kommissionens eksperter;
4. Konklusioner og muligheder, der skal undersøges, navnlig med hensyn til de spørgsmål, der følger af arbejdsgruppens mandat.