

CONV 375/1/02
REV 1

WG V 14

RAPPORT

fra:	formanden for Arbejdsgruppe V vedrørende Komplementær Kompetence
til:	konventets medlemmer
Vedr.:	Endelig rapport fra Arbejdsgruppe V

1. Indledning

Komplementær kompetence i TEF er en del af EU's generelle kompetencesystem og omfatter nationale politikområder, der har betydning for medlemsstaternes identitet. Selv om arbejdsgruppen først og fremmest har koncentreret sig om spørgsmål vedrørende komplementær kompetence og relaterede områder, har den derfor været nødt til at bruge en del tid på at drøfte en række grundlæggende spørgsmål i forbindelse med kompetence. Anbefalingerne afspejler gruppens generelle holdning i spørgsmål, hvor der blev givet udtryk for mange individuelle meninger. Et lille mindretal i gruppen støtter kun i begrænset omfang anbefalingerne.

2. Komplementær kompetence bør omdøbes til "supplerende foranstaltninger"

Udtrykket "*komplementær kompetence*" er ikke dækkende. Det er for teknisk, og det gengiver ikke essensen i forholdet mellem medlemsstaterne og EU på de områder, hvor der er komplementær kompetence. Flere medlemmer af gruppen fandt, at det faktisk er misvisende at tale om komplementær *kompetence*, og foretrak udtryk som "EU-foranstaltninger på områder, hvor medlemsstaterne har fuld kompetence". Arbejdsgruppen var enig om, at et udtryk som "supplerende foranstaltninger" ("supporting measures") på grund af behovet for en kort og rammende betegnelse vil være mere hensigtsmæssigt¹. Dette udtryk bruges derfor i rapporten.

¹ Der bør sikres tilfredsstillende oversættelser til de øvrige sprog.

Anbefaling

- Udtrykket "komplementær kompetence" bør erstattes af et udtryk som "supplerende foranstaltninger", der bedre beskriver essensen i forholdet mellem medlemsstaterne og EU og den begrænsede intensitet i de foranstaltninger, som EU kan vedtage.

3. Et særligt afsnit om kompetence i en fremtidig traktat

På baggrund af det retningsgivende princip om større gennemsigtighed og klarhed tog arbejdsgruppen udgangspunkt i, at en "grundtraktat med forfatningsmæssig rækkevidde" bør indeholde et særligt afsnit, der omfatter alle spørgsmål vedrørende kompetence, herunder navnlig:

- 1) bestemmelser, der fastlægger en grundlæggende kompetencefordeling på hvert politisk område
- 2) en definition af de tre kategorier af EU-kompetence
- 3) vilkårene for udøvelsen af EU-kompetence.

Disse tre spørgsmål drøftes yderligere i punkt 4, 6 og 7, der hver indeholder særskilte anbefalinger.

Da det antages, at konventet vil formulere en traktat, der signalerer en forfatningsmæssig konsolidering af en union med omfattende kompetenceområder, var det opfattelsen, at udtrykket "en stadig snævrere union" i artikel 1 i TEU bør omformuleres eller præciseres for ikke at give det indtryk, at yderligere overførsel af kompetence til EU i sig selv er et mål for EU.

Anbefaling

- En fremtidig traktat bør indeholde et særligt afsnit om alle spørgsmål vedrørende kompetence.
- Da det antages, at konventet vil fremlægge et udkast til traktat, der signalerer en forfatningsmæssig konsolidering og indeholder omfattende EU-kompetenceområder, foreslås det, at det i relevante konventsorganer nærmere overvejes, om udtrykket "en stadig snævrere union" i artikel 1 i TEU bør omformuleres eller præciseres for ikke at give det indtryk, at fremtidig overførsel af kompetence til EU i sig selv er et mål for EU.

4. Grundlæggende kompetenceafgrænsning i en fremtidig traktat

For at opfylde kravene om gennemsigtighed og klarhed bør en fremtidig traktat indeholde en kort, klar og letforståelig afgrænsning af den kompetence, som EU tildeles på hvert handlingsområde. Gruppen var fuldt ud klar over, at det er vanskeligt at adskille de nuværende

traktaters bestemmelser om de forskellige politikker fra deres bestemmelser om kompetence. En detaljeret definition af EU's kompetence vil således gøre traktaten mindre kortfattet og klar og dermed ikke bidrage til det overordnede mål om klarhed og gennemsigtighed². Denne vanskelighed vil dog blive betydeligt reduceret, hvis beskrivelsen kun omfatter *den grundlæggende kompetenceafgrænsning* for hvert politikområde, og man bevarer den præcise og detaljerede definition af kompetencen i de eksisterende traktater. En separat artikel vil kunne gøre det klart, at kompetencen på hvert politikområde skal udøves i overensstemmelse med bestemmelserne i de relevante traktatartikler for hvert enkelt politikområde.

Det altoverskyggende ønske om at give borgerne et klart og koncist billede af kompetencefordelingen samt de grundlæggende forfatningsmæssige overvejelser har ført til, at gruppen anbefaler konventet at vælge at lade en sådan grundlæggende kompetenceafgrænsning indgå i en fremtidig traktat.

Flere medlemmer - der dog erkendte, at procedurerne for ændring af den kommende traktat ikke falder ind under arbejdsgruppens mandat - understregede, at traktatændringer, der overdrager nye beføjelser til EU, vil være utænkelige, hvis de ikke ratificeres af alle medlemsstater.

Anbefaling

- *En grundlæggende afgrænsning af EU's kompetence på hvert politikområde bør indgå i en fremtidig traktat. Det bør i en særskilt artikel gøres klart, at kompetencen udøves i overensstemmelse med bestemmelserne i de relevante traktatartikler for hvert enkelt politikområde.*

5. Definition og klassifikation af kompetencekategorier³

Supplerende foranstaltninger

Der var bred enighed i arbejdsgruppen om, at:

- supplerende foranstaltninger dækker traktatbestemmelser, der giver EU myndighed til at vedtage visse foranstaltninger med lav intensitet for så vidt angår politikker, der fortsat er medlemsstaternes ansvar, og hvor medlemsstaterne ikke har overført deres lovgivningsmæssige kompetence til EU
- supplerende foranstaltninger giver EU mulighed for at bistå og supplere de nationale politikker, når EU og medlemsstaterne har fælles interesse heri

² Der henvises til en lignende holdning i dok. CONV 250/02 fra konventets sekretariat.

³ Arbejdsgruppen drøftede ikke klassifikationen af emneområder, der på nuværende tidspunkt hører under søjle 2 og 3, eftersom en sådan klassifikation i høj grad vil afhænge af en række politikrelaterede valg, der hører under andre fora i konventet.

- supplerende foranstaltninger kan tage form af finansiel støtte, administrativt samarbejde, pilotprojekter, retningslinjer og meget andet, herunder den åbne koordinationsmetode.

En oversigt over retsakter vedtaget på de områder, der generelt beskrives som hørende under supplerende foranstaltninger⁴, viser, at langt størstedelen er resolutioner, henstillinger, handlingsprogrammer og andre "bløde" instrumenter. Der anvendes imidlertid også af og til retligt bindende afgørelser. I de mest karakteristiske traktatartikler, der omhandler supplerende foranstaltninger, hedder det udtrykkeligt, at Rådet ikke må harmonisere national lovgivning. Generelt indebærer dette, at EU ikke kan "lovgive", og det stemmer godt overens med tanken om, at medlemsstaterne har bevaret deres lovgivningsmæssige kompetence. Det ville være logisk at konkludere, at retligt bindende afgørelser kan vedtages som supplerende foranstaltninger, medens EU-lovgivning (forordninger og direktiver), der træder i stedet for eller harmoniserer national lovgivning, ikke kan vedtages som supplerende foranstaltninger.

Inden der drages en sådan konklusion, er det dog nødvendigt at overveje, om EU's budgetret måtte kræve, at der i visse tilfælde vedtages forordninger. Domstolen⁵ har gjort det klart, at "afholdelsen af fællesskabsudgifter til væsentlige foranstaltninger ikke blot er betinget af, at den pågældende bevilling er opført på Fællesskabets budget [...], men også af, at der forudgående er vedtaget en *basisretsakt*, der hjemler ret til at afholde nævnte udgifter". Det er således klart, at supplerende foranstaltninger nødvendigvis må give Rådet (og eventuelt også Europa-Parlamentet) mulighed for at vedtage en sådan basisretsakt. Men i dommen er der ingen krav om, at en basisretsakt skal have form af en forordning. I den sag, der blev forelagt Domstolen, havde den basisretsakt, der gav hjemmel til at afholde udgifterne, form af en afgørelse⁶.

På denne baggrund mente arbejdsgruppen, at kravene om klarhed berettiger, at det af en definition af supplerende foranstaltninger skal fremgå, at sådanne foranstaltninger kan bestå i retligt bindende afgørelser, men at EU-lovgivning (forordninger og direktiver) ikke kan anvendes⁷.

⁴ Se WD 1 fra arbejdsgruppe V.

⁵ Sag C-106/96 (dom af 12. maj 1998).

⁶ Forordninger kan naturligvis være nødvendige for at oprette en bindende ordning for den finansielle kontrol med bevillinger fra EU-budgettet inden for en given sektor, navnlig en ordning for kontrol på stedet med beløb, der udbetales til modtagerne osv. Sådanne forordninger kan allerede på nuværende tidspunkt og bør helt sikkert i en fremtidig traktat bygge på traktatbestemmelser vedrørende budgetkompetencen.

⁷ Konklusionen bygger på EU's nuværende juridiske instrumenter.

For at sikre juridisk præcision bør hver enkelt artikel, der vedrører supplerende foranstaltninger, udtrykkeligt forsikre om, at der kun kan vedtages supplerende foranstaltninger⁸.

Traktatbestemmelserne om folkesundhed og transeuropæiske net giver generelt kun mulighed for at vedtage supplerende foranstaltninger. På begge områder kan Rådet imidlertid på meget begrænsede, klart definerede områder vedtage lovgivning (forordninger eller direktiver). Arbejdsgruppen drøftede, om dette vil kræve en ændring af definitionen af supplerende foranstaltninger, så det bliver muligt som helhed at klassificere transeuropæiske net og folkesundhed (og andre fremtidige lignende tilfælde) som områder, hvor der kan vedtages supplerende foranstaltninger. Gruppen fandt, at en sådan ændring ville være nyttig.

Det fastlægges nedenfor i punkt 6, på hvilke områder der kan vedtages supplerende foranstaltninger i overensstemmelse med den foreslåede definition.

Anbefaling

- *Supplerende foranstaltninger bør i den fremtidige traktat defineres på grundlag af følgende elementer:*
- *Supplerende foranstaltninger anvendes i forbindelse med politikområder, hvor medlemsstaterne ikke har overført lovgivningsmæssig kompetence til EU, medmindre det klart er udtrykt som en undtagelse i den relevante traktatartikel.*
- *Supplerende foranstaltninger giver EU mulighed for at bistå og supplere nationale politikker, når det er i EU's og medlemsstaternes fælles interesse.*
- *Supplerende foranstaltninger giver EU mulighed for at vedtage henstillinger, resolutioner, retningslinjer, programmer og andre ikke-bindende retsakter samt retligt bindende afgørelser, i det omfang det er anført i de relevante artikler i de "sekundære traktater". Der kan ikke vedtages EU-lovgivning (forordninger og direktiver) som supplerende foranstaltninger, medmindre det klart er udtrykt som en undtagelse i den relevante traktatartikel.*
- *Der kan ydes bevillinger fra EU's budget i forbindelse med supplerende foranstaltninger.*

⁸ Til illustration anføres følgende eksempel på den nødvendige tekniske tilpasning i forbindelse med kultur - TEF, artikel 151, stk. 5:

- "For at bidrage til virkeliggørelse af målene i denne artikel vedtager Rådet
- efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Regionsudvalget: *supplerende foranstaltninger*, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser; Rådet træffer afgørelse med enstemmighed under hele den i artikel 251 omhandlede fremgangsmåde;
 - med enstemmighed på forslag af Kommissionen: henstillinger som *supplerende foranstaltninger*."

Enekompetence/delt kompetence

Efter overvejelserne vedrørende definitionen af supplerende foranstaltninger skal definitionen af enekompetence fastlægges. Delt kompetence vil omfatte anliggender, der hverken hører under supplerende foranstaltninger eller enekompetence.

Det vigtigste træk ved emneområder, der hører under EU's enekompetence, er, at medlemsstaterne kun kan handle på sådanne områder, hvis EU tillader det. Med dette fælles udgangspunkt blev der i gruppen givet udtryk for to forskellige synspunkter med hensyn til de *kriterier*, der skal anvendes med henblik på klassifikation som enekompetence.

Ifølge det ene synspunkt skal enekompetence omdøbes til "EU-kompetence", og kriterierne for klassifikation som "EU-kompetence" skal først og fremmest være politiske. Al kompetence, hvor EU skal have *hele ansvaret eller det primære ansvar*, skal klassificeres som "EU-kompetence". Ifølge dette synspunkt er den vigtigste målsætning at gøre det klart for EU's borgere, på hvilke områder EU bør have en ledende rolle eller handle alene.

Ifølge det andet synspunkt skal klassifikation som enekompetence bygge på rent juridiske overvejelser, eftersom den har vidtrækkende retlige konsekvenser. Klassifikationskriterierne bør ikke ændres. Kun emneområder, hvor det er afgørende, at medlemsstaterne ikke handler selv, også når der ikke kan findes en løsning på EU-plan, bør klassificeres som enekompetence.

Til støtte for det andet synspunkt blev det endvidere påpeget, at det følger af traktaten, at nærhedsprincippet ikke gælder, når Fællesskabet har enekompetence (det ville ikke give mening at overveje, om EU-foranstaltninger er mere effektive end nationale foranstaltninger på områder, hvor medlemsstaterne ikke har beføjelser til at handle på egen hånd). Det blev også påpeget, at forstærket samarbejde ikke finder anvendelse i forbindelse med anliggender, der hører under enekompetence. En bred politisk klassifikation af politikker under "EU-(ene)kompetence" ville få alvorlige negative konsekvenser i disse henseender.

En grundig analyse af fordelene ved de to synspunkter viser, at de kan forenes. Det første synspunkt kan tilgodeses ved at omformulere de EU-opgaver og -ansvarsområder, der for indeværende er beskrevet i artikel 3 og 4 i TEF. Det ville utvivlsomt være en hjælp for offentligheden, hvis EU's opgaver og ansvarsområder beskrives på en måde, så de politikker, som det fuldt ud eller primært

påhviler EU at føre, beskrives således, at ansvarsfordelingen bliver klar.

Det andet synspunkt kan tilgodeses ved at bevare den nuværende definition og de nuværende kriterier for så vidt angår enekompetence.

Anbefaling

- *Det foreslås med henblik på yderligere overvejelse i konventets relevante organer, at de EU-opgaver og -ansvarsområder, der for indeværende er beskrevet i artikel 3 og 4 i TEF, omformuleres på en sådan måde, at politikområder, hvor EU fuldt ud eller primært skal have ansvaret, udpeges som EU-ansvarsområder.*
- *Enekompetence og delt kompetence bør i den fremtidige traktat defineres i overensstemmelse med Domstolens eksisterende retspraksis, og områder med henholdsvis enekompetence og delt kompetence bør fastlægges i overensstemmelse med de kriterier, der er udviklet af Domstolen.*

Den åbne koordinationsmetode

Nogle medlemmer af arbejdsgruppen ønskede, at den åbne koordinationsmetode kodificeres i traktaten som et yderligere instrument for EU. De definerede metoden som "en gensidig feedbackproces i forbindelse med planlægning, undersøgelse, sammenligning og tilpasning af (EU)-medlemsstaternes (social)politik, alt sammen på grundlag af fælles målsætninger". Arbejdsgruppen noterede sig, at den åbne koordinationsmetode, således som den blev indført på Det Europæiske Råds møde i marts 2000 i Lissabon, finder anvendelse på områder, hvor EU har kompetence, områder for supplerende foranstaltninger samt områder, hvor medlemsstaterne har kompetence. Der var bred enighed i gruppen om at bede Arbejdsgruppen vedrørende Forenkling (Arbejdsgruppe IX) om at inddrage instrumentet "den åbne koordinationsmetode" i sit arbejde som et "blødt" instrument eller en "blød" metode.

Anbefaling

- *Den åbne koordinationsmetode bør behandles i Gruppen vedrørende Forenkling som et "blødt" instrument eller en "blød" metode.*

6. Områder for supplerende foranstaltninger

På grundlag af arbejdsdokument 29 drøftede arbejdsgruppen traktatens bestemmelser vedrørende følgende områder⁹:

- beskæftigelse (TEF, artikel 125-130)
- uddannelse og erhvervsuddannelse (TEF, artikel 149 og 150)
- kultur (TEF, artikel 151)
- industri (TEF, artikel 157)
- forskning og udvikling (TEF, artikel 163-173)¹⁰
- folkesundhed (TEF, artikel 152)
- transeuropæiske net (TEF, artikel 154-156)
- toldsamarbejde (TEF, artikel 135)
- forbrugerbeskyttelse (TEF, artikel 153)
- udviklingssamarbejde (TEF, artikel 177-181).

Arbejdsgruppens primære mål var at sikre, at definitionen og klassifikationen af "supplerende foranstaltninger" giver størst mulig klarhed *uden at ændre EU's retlige kompetence på de berørte områder*. I den forbindelse understregede mange medlemmer af gruppen, at klassifikationen af et emneområde som supplerende foranstaltninger ikke kunne og ikke skulle sidestilles med en vurdering af dette område af EU's virksomhed som værende mindre vigtig. I den forbindelse blev der ofte henvist til den afgørende betydning af f.eks. Erasmus-programmet og EU's programmer for forskning og udvikling, folkesundhed og transeuropæiske net.

Forskning og udvikling blev drøftet specifikt som følge af disse områders betydning for EU og deres tyngde på EU's budget. Arbejdsgruppen bemærkede, at reguleringen vedrørende patenter og andre forskningsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder er omhandlet andetsteds i traktaten. En særlig anbefaling i rapportens punkt 8 går ind for et særskilt retsgrundlag for intellektuelle ejendomsrettigheder. Endvidere bemærkede gruppen, at EU's forskning og udvikling ikke er begrænset til aktiviteter af direkte økonomisk interesse for EU, men har et bredere sigte. Gruppen konkluderede, at forskning og udvikling i henhold til den valgte definition er områder, hvor der kan vedtages supplerende foranstaltninger.

⁹ Økonomisk koordinering som led i Den Økonomiske og Monetære Union blev ikke behandlet, da dette emne hører under en anden arbejdsgruppe. Gruppen drøftede heller ikke artikel 137 i TEF som ændret ved Nice-traktaten.

¹⁰ Gruppen behandlede ikke EU's kompetence i henhold til Euratom-traktaten, der formodentlig er delt kompetence.

Arbejdsgruppen bemærkede, at lovgivning i form af forordninger og/eller direktiver klart er tilladt i forbindelse med forbrugerbeskyttelse og udviklingssamarbejde og sandsynligvis også i forbindelse med toldsamarbejde, ikke som en klart defineret undtagelse, men som en hovedregel. Disse områder vil derfor ud fra de valgte definitioner høre under delt kompetence. Gruppen drøftede, om denne kategorisering ville indebære ulemper. Det blev bemærket, at udviklingssamarbejde har en speciel karakter, fordi EU-aktiviteter på dette område aldrig ville fratage medlemsstaterne deres kompetence, så de ikke kan opretholde deres egen nationale udviklingspolitik. Hvad angår forbrugerbeskyttelse bemærkede gruppen, at de fleste retsakter, der vedtages, faktisk bygger på andre traktatbestemmelser end artikel 153. Det forhold, at (minimums)direktiver kan vedtages i henhold til artikel 153, gør det dog logisk at klassificere forbrugerbeskyttelse som delt kompetence.

Gruppen havde også en generel drøftelse af substansen i de enkelte artikler, der omhandler supplerende foranstaltninger, herunder forslag til indholdsmæssige ændringer af nogle af bestemmelserne, så deres anvendelsesområde enten udvides eller begrænses. Gruppen besluttede imidlertid at fokusere på det abstrakte aspekt af supplerende foranstaltninger og ønskede ikke at tage stilling til detaljerede og indholdsmæssige ændringer til den nuværende traktat i den forbindelse.

Et forslag om at indføre bekæmpelse af narkotika som et område, hvor der kan vedtages supplerende foranstaltninger, ansås dels for allerede at være omfattet af artikel 152 i TEF (narkotikarelateret sundhedsskade) og dels for at høre under Arbejdsgruppen vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (Arbejdsgruppe X). Et forslag om vedtagelse af supplerende foranstaltninger vedrørende international sport fandt ikke bred støtte.

Anbefaling

Følgende emneområder bør betragtes som områder for supplerende foranstaltninger:

- *beskæftigelse (TEF, artikel 125-130)*
- *uddannelse og erhvervsuddannelse (TEF, artikel 149 og 150)*
- *kultur (TEF, artikel 151)*
- *folkesundhed (TEF, artikel 152)*
- *transeuropæiske net (TEF, artikel 154-156)*
- *industri (TEF, artikel 157)*

- *forskning og udvikling (TEF, artikel 163-173).*¹¹

7. Principper for udøvelse af EU-kompetence

Et traktatafsnit om kompetence skal indeholde et kapitel om de principper, der gælder for udøvelsen af EU-kompetence. Gruppens udgangspunkt var de generelle principper om *fælles interesse og solidaritet*. Ud over disse mere abstrakte, men dog grundlæggende principper blev der drøftet en række retsprincipper. Principper, der har direkte relevans for gruppens arbejde, behandles forholdsvis omfattende i denne rapport. Andre behandles efterfølgende mere kursorisk.

Princippet om tildelte beføjelser

Princippet om tildelte beføjelser i artikel 5, stk. 1, i TEF er et grundlæggende princip i EU-retten. I snæver forstand etablerer det en grundlæggende betingelse for alle EU's aktiviteter.

I en bredere betydning er princippet en helt afgørende beskyttelse af medlemsstaterne, der sikrer, at beføjelser, der ikke tillægges EU, forbliver hos medlemsstaterne. Arbejdsgruppen mente, at sidstnævnte aspekt ved princippet om tildelte beføjelser bør anføres eksplicit i traktaten. En sådan ændring vil i sig selv betyde en antagelse om national kompetence.

Anbefaling

- *I en fremtidig traktat bør der indføres en eksplicit tekst, hvori det fastslås, at alle beføjelser, som traktaten ikke tillægger EU, forbliver hos medlemsstaterne.*

Respekt for medlemsstaternes nationale identitet

Gruppen drøftede metoder til at gøre det klart, at EU respekterer visse centrale ansvarsområder, der ligger hos medlemsstaterne. Der var bred opbakning om, at det skal ske ved at udbygge det grundlæggende princip - der i øjeblikket er fastslået i artikel 6, stk. 3, i TEU - om, at EU skal respektere medlemsstaternes nationale identitet. Hensigten skal være at skabe øget gennemsigtighed med hensyn til, hvad der er centrale elementer i den nationale identitet, som EU skal respektere ved udøvelsen af sin kompetence.

¹¹ Gruppen drøftede ikke EU's kompetence under Euratom-traktaten, der formentlig er delt kompetence.

Gruppens drøftelser vedrørte to centrale nationale ansvarsområder:

- *En medlemsstats grundlæggende strukturer og centrale funktioner*, f.eks. a) politisk og forfatningsmæssig struktur, herunder regionalt og lokalt selvstyre; b) nationalt statsborgerskab; c) territorium; d) kirkers og religiøse samfunds retlige status; e) nationalt forsvar og organisering af væbnede styrker; f) valg af sprog.
- *En medlemsstats grundlæggende valg i forbindelse med offentlig orden og sociale værdier*, f.eks. a) indkomstfordelingspolitik; b) beskatning og opkrævning af personskatter; c) social beskyttelse; d) uddannelsessystem; e) offentligt sundhedssystem; f) kulturbevarelse og -udvikling; g) obligatorisk militær- eller samfundstjeneste.

Ved i artikel 6, stk. 3, i TEU at præcisere, hvad der udgør en medlemsstats nationale identitet, synes det muligt at imødekomme de vigtigste ønsker, som er blevet formuleret i arbejdsgruppen og andetsteds for så vidt angår beskyttelse af medlemsstaternes rolle og betydning i traktaten, samtidig med at der gives mulighed for den nødvendige fleksibilitet. I sidstnævnte henseende blev det bemærket, at bestemmelsen ikke er en undtagelsesklausul. Medlemsstaterne vil fortsat have pligt til at overholde traktaternes bestemmelser. Artiklen skal derfor ikke udgøre en definition af medlemsstatskompetence, hvilket fejlagtigt ville give indtryk af, at det er EU, der tildeler medlemsstaterne kompetence, eller at EU aldrig kan handle på disse områder.

Formålet vil være at gøre det eksisterende princip om, at EU under udøvelsen af sin kompetence har pligt til at respektere medlemsstaternes nationale identitet, mere synligt og mere operationelt. Bestemmelsen vil således formidle et vigtigt budskab til borgerne og udstikke nyttige retningslinjer for EU-institutionerne, når de løser deres opgaver. Hvis Domstolen skulle få beføjelser i forbindelse med en sådan artikel i en fremtidig "grundtraktat med forfatningsmæssig rækkevidde", kunne Domstolen få det sidste ord i forbindelse med fortolkningen af bestemmelsen, hvis de politiske institutioner skulle overskride en rimelig skønsmargen.

Som følge af arbejdsgruppens klare og præcise anbefalinger vedrørende definitionen af supplerende foranstaltninger og anvendelsen af artikel 94-95 og artikel 308 i TEF på områder, der er omfattet af supplerende foranstaltninger, blev der opnået bred enighed om, at det ikke er nødvendigt i identitetsbestemmelsen specifikt at nævne noget om medlemsstaternes grundlæggende politiske valg.

Anbefaling

- *Bestemmelserne i artikel 6, stk. 3, i TEU om, at EU respekterer medlemsstaternes nationale identitet, bør gøres mere gennemskuelige ved, at det præciseres, at de centrale elementer i den nationale identitet bl.a. omfatter medlemsstaternes grundlæggende strukturer og centrale funktioner, navnlig deres politiske og forfatningsmæssige struktur, herunder regionalt og lokalt selvstyre, valg med hensyn til sprog, nationalt statsborgerskab, territorium, kirkers og religiøse samfunds retlige status, nationalt forsvar og organisering af væbnede styrker.*

Særlige principper for forholdet mellem beføjelser i forbindelse med det indre marked og supplerende foranstaltninger

Arbejdsgruppen drøftede forholdet mellem artikel 94 og 95 om det indre marked og de politikområder, hvor der kan vedtages supplerende foranstaltninger. De synspunkter, der blev givet udtryk for, strakte sig fra forslag om at afskaffe artikel 94 og 95 til bevarelse af status quo. På grundlag af drøftelserne kunne det konkluderes, at en foranstaltning bør bygge på den artikel, hvor foranstaltningen har sin "hovedvægt". Udtrykket "hovedvægt" blev dog anset for at være for teknisk og vanskeligt at forstå for almindelige borgere. For at gøre den retlige situation klar bør det i traktaten præciseres, at foranstaltninger med henblik på harmonisering af lovgivning, der bygger på traktatbestemmelser om det indre marked, kun kan finde anvendelse på områder for supplerende foranstaltninger, hvis sådanne foranstaltningers hovedformål, indhold og tilsigtede virkninger har forbindelse til traktatartiklerne om det indre marked.

Anbefaling

- *Det bør i traktaten præciseres, at foranstaltninger med henblik på harmonisering af lovgivning, der bygger på traktatbestemmelser om det indre marked, kun kan finde anvendelse på områder for supplerende foranstaltninger, hvis de pågældende foranstaltningers hovedformål, indhold og tilsigtede virkninger har forbindelse til traktatartiklerne om det indre marked.*

Oversigt over intensiteten af EU's foranstaltninger

Ud over ovennævnte principper drøftede arbejdsgruppen en oversigt forelagt af Kommissionens repræsentant, der indeholder følgende typer fællesskabsforanstaltninger klassificeret alt efter intensiteten i Fællesskabets handling:

Lovgivningsmæssige foranstaltninger:

- ensartede forskrifter (f.eks. den fælles toldtarif)
- harmonisering (f.eks. selskabsret)
- minimumsharmonisering (f.eks. forbrugerbeskyttelse)
- gensidig anerkendelse og henvisning til fællesskabsretten i de nationale retssystemer (f.eks. gensidig anerkendelse af kvalifikationer, vandrende arbejdstageres sociale sikring).

Ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger (hvor medlemsstaterne i princippet har lovgivningskompetencen):

- fælles aktioner (f.eks. politimissioner på Balkan)
- obligatorisk koordinering af nationale politikker (f.eks. de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker)
- finansielle støtteprogrammer (f.eks. programmer i forbindelse med uddannelse og sundhed)
- ikke-bindende koordinering af nationale politikker (f.eks. bekæmpelse af social udstødelse).

Nogle medlemmer af arbejdsgruppen mente, at et sådant hierarki over intensiteten bør indføjes i traktaten som et separat retligt princip sammen med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Andre mente, at denne "interventionsskala" vil være et nyttigt element i en udbygning af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Andre generelle principper for udøvelsen af kompetence

Ud over ovennævnte principper nåede arbejdsgruppen uden detaljerede drøftelser til enighed om, at følgende principper også bør indgå i et afsnit om kompetence i en fremtidig traktat:

- nærhedsprincippet
- proportionalitetsprincippet
- princippet om fællesskabsrettens forrang
- princippet om national gennemførelse og anvendelse (bortset fra gennemførelse og anvendelse ved Kommissionen, når det er fastsat i traktaterne)
- begrundelsen for vedtagelsen af en retsakt, herunder de oplysninger, der er nødvendige for at tage stilling til overensstemmelsen med kravene i henhold til alle de generelle principper, der gælder for udøvelsen af kompetence
- principperne om fælles interesse og solidaritet.

Anbefaling

- *Et kapitel om vilkårene for udøvelse af kompetence i et generelt afsnit om kompetence i en fremtidig traktat bør ud over de tre ovennævnte anbefalinger indeholde separate bestemmelser, der omhandler:*
 - *nærhedsprincippet*
 - *proportionalitetsprincippet*
 - *princippet om fællesskabsrettens forrang*
 - *princippet om national gennemførelse og anvendelse (bortset fra gennemførelse og anvendelse ved Kommissionen, når det er fastsat i traktaterne)*
 - *begrundelsen for vedtagelsen af en retsakt, herunder de oplysninger, der er nødvendige for at tage stilling til overensstemmelsen med kravene i henhold til de generelle principper, der gælder for udøvelsen af kompetence*
 - *principperne om fælles interesse og solidaritet.*

8. Artikel 308 i TEF¹²

Langt de fleste af gruppens medlemmer var enige om, at det er nødvendigt at bibeholde en vis grad af fleksibilitet med hensyn til traktatens kompetencesystem, så EU får mulighed for at klare uforudsete udviklinger og udfordringer. Artikel 308 i TEF bør derfor bibeholdes. Nogle medlemmer mente, at muligheden for misbrug ligger indbygget i artikel 308, der derfor bør udgå.

Der var enighed om, at fleksibilitet ikke bør bygge på manglende gennemsigthed eller klarhed for så vidt angår tildelingen af kompetence til EU. Der var også enighed om, at en fleksibilitetsklausul aldrig må give indtryk af, at EU selv fastlægger sin kompetence. Bestemmelsen har givet anledning til bekymring og uenighed i flere medlemsstater, navnlig af frygt for, at den vil kunne undergrave princippet om tildelte beføjelser. De fleste medlemmer var derfor enige om, at det er nødvendigt at præcisere og eventuelt stramme vilkårene for dens brug.

Arbejdsgruppen bemærkede, at artikel 308 kun må anvendes, hvis handling fra Fællesskabets side er påkrævet, dvs. hvis der ikke kan nås et tilfredsstillende resultat, hvis medlemsstaterne handler alene. Der er dog intet i traktaten, der udelukker anvendelse af nærhedsprincippet i forbindelse med retsakter vedtaget på grundlag af artikel 308.

¹² Arbejdsgruppen drøftede ikke, hvilke konsekvenser det vil få for artikel 308, hvis TEF og TEU eller EU's søjlestruktur bliver slået sammen. En sådan drøftelse vil foregribe resultatet af drøftelserne i andre af konventets fora. Gruppen noterede sig dog, at der vil kunne opstå nogle yderst vigtige problemstillinger i forbindelse med artikel 308 i TEF, navnlig hvis søjle 1 og 2 bliver slået sammen.

For at undgå den nuværende gentagne anvendelse af artikel 308 inden for visse områder, f.eks. betalingsbalancestøtte til tredjelande, intellektuelle ejendomsrettigheder, energi, civilbeskyttelse og oprettelse af organer, var der enighed i gruppen om, at det er nødvendigt at anbefale nye specifikke retsgrundlag i traktaten for disse politikområder, hvis EU ønsker at fortsætte en politik på disse områder. Med hensyn til turisme, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, litra u), i TEF sammen med energi og civilbeskyttelse, var der bred enighed i gruppen om, at en særskilt artikel i traktaten ikke er ønskelig. Gruppen fandt, at det er en skævhed, at der i artikel 3 i TEF nævnes emneområder, uden at der findes en tilsvarende traktatartikel, der fastsætter målsætninger for politikken og kompetence. Arbejdsgruppen fandt derfor, at artikel 3, stk. 1, litra u), i TEF bør tilpasses.

Arbejdsgruppen behandlede to forskellige måder, hvorpå artikel 308 kunne forbedres:

Bedre kriterier

Der var generel tilslutning til, at det bør præciseres, at artikel 308 ikke kan anvendes

- "som hjemmel for udvidelse af [Unionens] kompetenceområde ud over [traktatens] generelle ramme" eller "som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres"¹³, eller
- som hjemmel for harmoniseringsforanstaltninger inden for politikområder, hvor Unionen udelukker harmonisering¹⁴.

Det blev foreslået, at kun foranstaltninger, der sigter mod "det indre markedes oprettelse og funktion" bør høre under artikel 308. Flere af arbejdsgruppens medlemmer mente, at en sådan begrænsning vil være for snæver, eftersom de fleste retsakter, der er vedtaget med hjemmel i artikel 308, har vedrørt andre emneområder. Endvidere er emner, der har tilknytning til det indre marked, allerede omfattet af artikel 95 i TEF.

Andre foreslog en modernisering af den eksisterende betingelse i artikel 308 om, at en foranstaltning skal falde "inden for fællesmarkedets rammer". For at gøre denne betingelse mere operationel og dermed gøre en effektiv kontrol lettere foreslog de, at en foranstaltning, der vedtages i henhold til artikel 308, skal falde "inden for fællesmarkedets rammer, Den Økonomiske og Monetære Union eller iværksættelsen af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i artikel 3 og 4"¹⁵.

¹³ Se udtalelse 2/94.

¹⁴ Se konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Edinburgh 1992.

¹⁵ Anvendelsen af artikel 308 i TEF begrænses dermed til TEF's generelle anvendelsesområde, der er beskrevet i artikel 2 i TEF.

Nogle af gruppens medlemmer foreslog, at det præciseres, at kun foranstaltninger, der vedrører uforudsete begivenheder, skal kunne vedtages i henhold til denne artikel. Som tiden går, bliver det imidlertid stadig vanskeligere at fastslå, hvad der kunne have været forudset, da traktaten blev vedtaget.

Nye procedurekrav

Der var bred enighed i gruppen om, at der fortsat bør kræves enstemmighed i Rådet i henhold til artikel 308. Set i lyset af udvidelsen blev det påpeget, at et krav om enstemmighed i et EU med f.eks. 25 medlemsstater i sig selv vil kunne medføre en mere begrænset anvendelse af artikel 308. Der bør kræves samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet eller en anden væsentlig inddragelse af dette.

En eventuel forudgående judiciel kontrol inspireret af artikel 300, stk. 6, i TEF om indgåelse af internationale aftaler eller artikel 95, stk. 3 og 4, i EKSF-traktaten blev drøftet i gruppen. Flertallet var af den opfattelse, at i betragtning af kravet om enstemmighed i henhold til artikel 308 kunne det rent faktisk være nyttigt at give mulighed for, at en medlemsstat og Kommissionen kan anmode om en forudgående udtalelse fra Domstolen. Med en sådan mulighed ville der kunne undgås en fastlåsning i Rådet med hensyn til spørgsmålet om anvendelse af artikel 308.

Der blev fremsat flere forslag med henblik på at give mulighed for at vedtage retsakter i henhold til artikel 308 for at "trække kompetence tilbage, der var overført til Unionen," gennem brug af denne artikel. Et flertal i gruppen var enig om, at en sådan bestemmelse vil kunne give det fejlagtige indtryk, at artikel 308 i virkeligheden er en "kompetence til kompetence"-bestemmelse. Det eneste, der er nødvendigt for at give medlemsstaterne deres handlefrihed tilbage i en sag, der er reguleret i henhold til artikel 308, er at ophæve en sådan retsakt. Flertallet gik derfor ind for en specifik bestemmelse, der sætter et kvalificeret flertal i stand til at ophæve retsakter, der er vedtaget i henhold til artikel 308. Eftersom kvalificeret flertal formodentlig vil blive den generelle regel for vedtagelse af retsakter i henhold til andre bestemmelser i en fremtidig traktat, vil en sådan bestemmelse rent faktisk også forenkle ophævelsen af retsakter, der er vedtaget i henhold til artikel 308 og et andet traktatgrundlag i fællesskab.

Det var den almindelige opfattelse i arbejdsgruppen, at artikel 308 er en vigtig bestemmelse med forfatningsmæssig betydning, der afhængigt af dens endelige form og anvendelsesområde måske bedst kan placeres i et generelt afsnit om kompetence i en fremtidig traktat.

Anbefaling

- Artikel 308 i TEF bør bibeholdes for at give en nødvendig fleksibilitet.
- Enstemmighed bør fortsat kræves for vedtagelse i henhold til artikel 308, ligesom samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet eller en anden væsentlig inddragelse af dette bør kræves.
- Artikel 3, stk. 1, litra u), i TEF bør tilpasses. Der bør vedtages nye specifikke retsgrundlag i traktaten for emneområder, der hovedsagelig er blevet reguleret på grundlag af artikel 308, f.eks. betalingsbalancelån til tredjelande, intellektuelle ejendomsrettigheder, energipolitik, civilbeskyttelse og oprettelse af organer, hvis EU ønsker at føre en politik på disse områder.
- For at give mulighed for bedre kontrol med anvendelsen af artikel 308 bør de materielle og proceduremæssige betingelser for anvendelsen af artiklen moderniseres og styrkes på følgende måder:
 - artikel 308 kan ikke anvendes som hjemmel for udvidelse af EU's kompetenceområde ud over traktatens generelle ramme eller som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres, eller som hjemmel for harmoniseringsforanstaltninger på politikområder, hvor EU udelukker harmonisering
 - en foranstaltning, der skal vedtages i henhold til artikel 308, skal falde inden for rammerne af fællesmarkedet, Den Økonomiske og Monetære Union eller iværksættelsen af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i artikel 3 eller 4 i TEF
 - forudgående judiciel kontrol svarende til bestemmelserne i artikel 300, stk. 6, i TEF bør være mulig i henhold til artikel 308.
- Artikel 308 bør give mulighed for, at retsakter vedtaget i henhold til denne artikel kan ophæves med kvalificeret flertal.

9. Administration

Arbejdsgruppen blev af præsidiets udtrykkelig anmodet om at gennemgå et dokument, som konventionen havde fået forelagt om god administration, effektivitet og åbenhed¹⁶. Dokumentet foreslår, at der indføres et specifikt retsgrundlag for vedtagelse af EU-regler for god administration, effektivitet og åbenhed inden for *EU-institutionerne* ved

- beskyttelse af god administrativ kultur i EU-administrationen for at øge effektivitet og legitimitet
- understregning af grundlæggende principper for god administration af arbejdet i EU-institutionerne, f.eks. serviceforpligtelser, objektivitet og upartiskhed, øget åbenhed, høringer og forbedret korruptionsbekæmpelse.

¹⁶ WG V, arbejdsdokument 13.

Forslagene blev generelt godkendt. Det blev bemærket, at en detaljeret analyse af forslagene vil omfatte en grundig analyse af den nuværende retlige situation med hensyn til de almindelige retsprincipper for god administration som fortolket af Domstolen samt af de eksisterende EU-lovgivningsinstrumenter og betydningen af artiklen om god forvaltningspraksis i erklæringen om grundlæggende rettigheder (og eventuelle konsekvenser af at indsætte erklæringen i en fremtidig traktat)¹⁷. EU-ombudsmandens forslag, der har tilsvarende mål, ville også være relevante.

I forbindelse med god administration blev der også drøftet et andet dokument¹⁸, der tager sigte på at gøre kvaliteten af *den nationale administration* af EU-lovgivningen til et spørgsmål af fælles interesse og at bemyndige EU til at vedtage supplerende foranstaltninger på dette område. Det er et grundlæggende princip for EU (omtalt under punkt 7 ovenfor), at gennemførelse og anvendelse af EU-lovgivning påhviler medlemsstaterne (medmindre andet er fastsat i traktaten), og der er naturligvis en tilsvarende pligt for medlemsstaterne til at sikre, at administrationen og anvendelsen sker på en effektiv og juridisk korrekt måde. Arbejdsgruppen mente, at det på den baggrund og i lyset af en fremtidig traktat for et EU med 25 medlemsstater eller flere vil være klogt at bemyndige EU til at bistå medlemsstaterne ved at lette udveksling af information og personer beskæftiget med administration af EU-lovgivningen og at støtte fælles uddannelses- og udviklingsprogrammer. En sådan bestemmelse vil faktisk udgøre endnu et område for supplerende foranstaltninger, der skal tilføjes til områderne i punkt 6 ovenfor.

Anbefaling

- *Der bør indføres en bestemmelse i en fremtidig traktat, der giver EU beføjelse til at vedtage regler for god administration inden for EU-institutionerne.*
- *Der bør indføres en bestemmelse i en fremtidig traktat, der understreger, at en effektiv national gennemførelse af EU-lovgivningen er af fælles interesse, og giver EU beføjelse til at vedtage supplerende foranstaltninger med henblik på at lette udveksling af information og personer beskæftiget med national administration af EU-lovgivningen og at yde EU-støtte til uddannelses- og udviklingsprogrammer.*

¹⁷ Der henvises også til Kommissionens hvidbog om styreformer, dok. KOM(2001) 428.

¹⁸ WG V, arbejdsdokument 21.