

CONV 47/02

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

| | |
|---------------|--|
| του : | Προεδρείου |
| προς τη : | τη Συνέλευση |
| Θέμα : | Οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών - Ισχύον σύστημα, προβληματική και δυνατότητες προς διερεύνηση |

Επισυνάπτεται για τα μέλη της Συνέλευσης σημείωμα προβληματισμού σχετικά με το ανωτέρω θέμα. Το σημείωμα αυτό, το οποίο αναπτύσσει και αντικαθιστά το σημείωμα που διανεμήθηκε στη Συνέλευση με τον κωδικό CONV 17/02, λαμβάνει υπόψη τη συζήτηση που διεξήγαγε η Συνέλευση κατά τη συνεδρίαση της 15ης και 16ης Απριλίου 2002.

ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ

Θέμα : Οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών
-Ισχύον σύστημα, προβληματική και δυνατότητες προς διερεύνηση

Σύνοψη

1. Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Νίκαιας και του Λάκεν ζήτησαν να εξετασθεί το ζήτημα της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών ανταποκρινόμενα σε διάφορες επικρίσεις, σύμφωνα με τις οποίες η Ένωση θα έπρεπε να ενεργεί λιγότερο σε ορισμένους τομείς και περισσότερο σε άλλους. Επισημάνθηκε επίσης ότι ο πολίτης δυσκολεύεται να κατανοήσει πώς πραγματοποιείται αυτή η οριοθέτηση, δηλ. «ποιος κάνει τι» στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
2. Το σημείωμα αποσκοπεί μεταξύ άλλων στην εξέταση των προβλημάτων που έχουν ανακύψει όσον αφορά το ισχύον σύστημα οριοθέτησης των νομοθετικών αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών, προτείνοντας ταυτόχρονα ορισμένες δυνατότητες που θα πρέπει να διερευνηθούν προκειμένου να επιλυθούν τα προβλήματα αυτά (τμήμα II).

Για να διευκολυνθεί ο εν λόγω προβληματισμός, το σημείωμα περιλαμβάνει ένα τμήμα στο οποίο περιγράφεται το ισχύον σύστημα οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων (τμήμα I) καθώς και παράρτημα στο οποίο περιγράφεται λεπτομερέστερα η έκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης/Κοινότητας σε σχέση με εκείνες των κρατών μελών στους διάφορους τομείς που διέπονται από τις συνθήκες.

Το ισχύον σύστημα οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων βασίζεται σε τιθέμενους στόχους και μέσα για την επίτευξή τους. Σε ορισμένους τομείς, τα θέματα ως προς τα οποία μπορεί να ενεργήσει η Ένωση απαριθμούνται αρκετά λεπτομερώς. Κατά τον τρόπο αυτό, το σύστημα επιχειρεί να συμβιβάσει την ανάγκη ακριβούς οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων με την ανάγκη

ευελιξίας, ώστε να είναι σε θέση η Ένωση να προσαρμόζεται στις νέες προκλήσεις και να ανταποκρίνεται καλύτερα στις προσδοκίες των πολιτών. Δεδομένου ότι τα πλεονεκτήματα του συστήματος είναι γενικά αναγνωρισμένα, οι περισσότερες επικρίσεις έχουν μάλλον ως στόχο τις «υπερβολές» του συστήματος ή την ανάγκη περαιτέρω αποσαφήνισής του παρά την ανάγκη ριζικής μεταβολής του.

4. Τα κύρια προβλήματα όσον αφορά το σύστημα οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων καθώς και τις δυνατότητες προς διερεύνηση, όπως περιγράφονται στο σημείωμα, μπορούν να συνοψισθούν ως εξής :

α) Έλλειψη σαφήνειας του συστήματος

Υποστηρίζεται ότι ορισμένες διατάξεις των συνθηκών είναι πολύπλοκες και ασαφείς και ότι οι συνθήκες δεν περιέχουν διατάξεις που να περιγράφουν τις αρχές οι οποίες διέπουν την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών.

Στο σημείωμα προτείνεται στη Συνέλευση να εξετάσει ιδίως κατά πόσον και, εάν ναι, με ποιον τρόπο πρέπει :

- να ορισθούν σαφώς στις συνθήκες οι αρχές που διέπουν το ισχύον σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων και ιδίως η αρχή της απονομής αρμοδιοτήτων,
- να διευκρινισθούν περαιτέρω τα διάφορα είδη αρμοδιοτήτων και οι τομείς που υπάγονται στο καθένα,
- να αποσαφηνισθούν περαιτέρω οι αρμοδιότητες των κρατών μελών και, ιδίως, η γενική αρχή σύμφωνα με την οποία οι νομοθετικές αρμοδιότητες ανήκουν στα κράτη μέλη, εκτός εάν έχουν απονεμηθεί στην Ένωση/Κοινότητα.

β) Έλλειψη ακρίβειας ορισμένων διατάξεων της Συνθήκης

Σύμφωνα με κάποιες επικρίσεις, ορισμένες διατάξεις της Συνθήκης, ιδίως δε τα άρθρα 94, 95 και 308, δεν είναι αρκετά ακριβείς. Ταυτοχρόνως, αναγνωρίζεται ευρέως ότι οι συγκεκριμένες διατάξεις επέτρεψαν στην Ένωση να αναπτυχθεί κατά δυναμικό τρόπο. Μια μικρή μειοψηφία έχει ζητήσει να αντικατασταθεί το ισχύον σύστημα με «κατάλογο» αρμοδιοτήτων.

Προτείνεται στη Συνέλευση να εξετάσει :

- ενδεχόμενη αποσαφήνιση του πεδίου εφαρμογής των άρθρων 94, 95 και 308 της ΣΕΚ,
- τη δυνατότητα αυστηρότερης ρύθμισης της προσφυγής στο άρθρο 308,
- την ανάγκη εισαγωγής διευκρινίσεων σε άλλες διατάξεις,
- την ανάγκη κατάρτισης «καταλόγου» των αρμοδιοτήτων της Ένωσης.

γ) Μη τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

Πολλοί κρίνουν ότι οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας δεν εφαρμόζονται πάντοτε από το νομοθέτη, δεδομένου ότι πολιτικοί λόγοι ή λόγοι επείγοντος επικρατούν έναντι της τήρησης των αρχών αυτών.

Στο σημείωμα προτείνεται στη Συνέλευση να εξετάσει κατά πόσον και, εάν ναι, με ποιον τρόπο πρέπει να ενισχυθεί η εφαρμογή των εν λόγω αρχών από τα θεσμικά όργανα που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία.

δ) Μη ανταπόκριση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης στις προσδοκίες των πολιτών σε ορισμένες περιπτώσεις

Δεδομένου ότι για τους περισσότερους οι προσδοκίες των πολιτών αποτελούν ένα από τα βασικά κριτήρια προσδιορισμού των αποστολών που πρέπει να εκπληρούνται στο επίπεδο της Ένωσης, στη Δήλωση του Λάκεν υπογραμμίζεται ότι οι πολίτες επιθυμούν μεγαλύτερο ρόλο της Ένωσης σε ορισμένους τομείς, ενώ κρίνουν ότι σε άλλους παρεμβαίνει υπερβολικά.

Βάσει της αρχής αυτής, στο σημείωμα προτείνονται δυνατότητες προβληματισμού προκειμένου να εξετασθεί κατά πόσον και, εάν ναι, με ποιον τρόπο μπορούν να προσαρμοσθούν οι αρμοδιότητες της Ένωσης.

ε) Ανεπαρκείς έλεγχοι για την εξασφάλιση της τήρησης της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων

Προς το παρόν ο έλεγχος της τήρησης της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων διενεργείται κυρίως από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Τα νομοθετικά όργανα σε εθνικό επίπεδο και ιδίως τα εθνικά κοινοβούλια ασκούν σχετικό έλεγχο σε πολύ μικρότερο βαθμό.

Δεδομένου ότι η ευρεία πλειοψηφία των μελών της Συνέλευσης ζητεί να ενισχυθεί ο έλεγχος αυτός, προτείνεται στο σημείωμα να εξετασθούν ορισμένες δυνατότητες ενίσχυσης του πολιτικού ή/και δικαστικού ελέγχου όσον αφορά την τήρηση της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων και της αρχής της επικουρικότητας, ιδίως με το να δοθεί μεγαλύτερος ρόλος στον έλεγχο των εθνικών κοινοβουλίων ή/και να καθιερωθεί «ad hoc» μηχανισμός ελέγχου.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

5. Η κατά τα ανωτέρω οριοθέτηση απέβη επίκεντρο του πολιτικού διαλόγου ύστερα από ορισμένες αιτιάσεις, σύμφωνα με τις οποίες, επειδή αυτή η οριοθέτηση δεν είναι αρκούντως ακριβής, η Ευρωπαϊκή Ένωση τείνει να νομοθετεί είτε σε τομείς όπου δεν έχει αρμοδιότητα (οικειοποιούμενη τις αρμοδιότητες των κρατών μελών) είτε σε τομείς όπου δεν ενδείκνυται να νομοθετεί είτε εξειδικεύοντας πολύ τη νομοθεσία της. Αναφέρθηκε επίσης ότι, λόγω της ασάφειας περί την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, ο Ευρωπαίος πολίτης δυσκολεύεται να κατανοήσει τα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και των κρατών μελών και έχει την εντύπωση ότι είτε η ΕΕ παρεμβαίνει σε τομείς όπου δεν έπρεπε να παρέμβει, είτε ότι δεν παρεμβαίνει σε τομείς όπου θα ήταν αναγκαία μια δράση σε ευρωπαϊκό επίπεδο.
6. Σε μια προσπάθεια ανταπόκρισης σ' αυτόν τον προβληματισμό οι δηλώσεις της Νίκαιας και του Λάκεν για το μέλλον της Ένωσης ζητούν από τη Συνέλευση να εξετάσει πώς θα οριοθετηθούν σαφέστερα οι αρμοδιότητες μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών και πώς θα ελεγχθεί η μη παραβίαση αυτών των ορίων.

I. ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΣΥΣΤΗΜΑ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗΣ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

7. Το ισχύον σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών ¹ θα μπορούσε να συνοψισθεί ως εξής (παράγραφοι 8 έως 12) :

¹ Το Παράρτημα I του παρόντος σημειώματος περιέχει λεπτομερή περιγραφή της έκτασης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε καθέναν από τους τομείς που εμπίπτουν στα προαναφερόμενα διάφορα είδη αρμοδιότητας.

A) ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ¹

8. Η Ευρωπαϊκή Ένωση/Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ) έχει μόνον όσες αρμοδιότητες της έχουν απονεμηθεί (άρθρο 5 ΣΕΚ) : η Ένωση/Κοινότητα ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν και των στόχων που της αναθέτουν οι συνθήκες. Μολονότι το αρχικό κείμενο των συνθηκών κατά κανόνα απένεμε στην ΕΚ νομοθετικές αρμοδιότητες προς επίτευξη ορισμένων στόχων (άρθρα 2 και 3 ΕΚ) και ως μέσα για την επίτευξη των στόχων αυτών (λειτουργική μέθοδος), κατά τις μετέπειτα τροποποιήσεις των συνθηκών η μέθοδος αυτή αντικαταστάθηκε σε ορισμένες περιπτώσεις από μία καθ' ύλην κατανομή των αρμοδιοτήτων, δια της οποίας κατονομάζονται οι συγκεκριμένες δράσεις που πρέπει να διεξάγει η Κοινότητα, σε ορισμένες δε περιπτώσεις και συγκεκριμένες εξαιρέσεις από την αρμοδιότητα (μέθοδος της καθ' ύλην απονομής). Έτσι σε ορισμένους τομείς οι νομοθετικές αρμοδιότητες της Ένωσης ορίζονται τόσο κατά στόχους όσο και καθ' ύλην.²
9. Οι νομοθετικές αρμοδιότητες της Ένωσης /Κοινότητας είναι τριών ειδών : αποκλειστικές, συντρέχουσες (κοινές), και συμπληρωματικές. Στη Συνθήκη δεν υπάρχει σχετικός ορισμός, θα μπορούσαν όμως να ορισθούν ως εξής :

α) Αποκλειστικές αρμοδιότητες : Αποκλειστική είναι η αρμοδιότητα της Ένωσης/Κοινότητας, όταν μόνο εκείνη έχει εξουσία θέσπισης κανόνων σε ένα τομέα. Οιαδήποτε παρέμβαση των κρατών μελών αποκλείεται, εκτός εάν εξουσιοδοτηθούν από τα κοινοτικά όργανα ή υπάρχει κενό του οποίου η πλήρωση είναι αναγκαία.

Τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης είναι : κοινή εμπορική πολιτική (με την έκταση που είχε πριν αρχίσει να ισχύει η Συνθήκη της Νίκαιας), βιολογικοί πόροι της θάλασσας στις ζώνες που καλύπτει η Συνθήκη, θέσπιση του κοινού δασμολογίου, νομισματική πολιτική για τα δώδεκα κράτη μέλη που ανήκουν στη ζώνη του ευρώ. Στους τομείς αυτούς πρέπει να προστεθούν και όσοι αποβαίνουν αποκλειστική αρμοδιότητα επειδή η Κοινότητα αναπτύσσει σ' αυτούς σημαντική νομοθετική δραστηριότητα βάσει των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της.

Χρήζει ειδική μνείας η δημιουργία και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς : πρόκειται για μια λειτουργική δραστηριότητα εναρμόνισης των νομοθεσιών, εναρμόνισης στην οποία

¹ Στο πλαίσιο του παρόντος σημειώματος, ως νομοθετική αρμοδιότητα νοείται η έκδοση νομοθετικών κειμένων εν στενή εννοία ή η εκ μέρους των θεσμικών οργάνων σύσταση έννομων υποχρεώσεων (η οποία προτείνεται να χαρακτηρίζεται ως δευτέρου επιπέδου, «παράγωγο δίκαιο») που θεμελιώνονται απευθείας στις συνθήκες (πρώτο επίπεδο, «πρωτογενές δίκαιο»).

² Βλ. άρθρο 137 της ΣΕΚ, κοινωνική πολιτική, άρθρο 29 της ΣΕΕ, αστυνομική και δικαστική συνεργασία στον ποινικό τομέα.

κατ'αρχήν μόνο η Κοινότητα μπορεί να προβεί. Όσο όμως η Κοινότητα δεν ασκεί πλήρως την αρμοδιότητα αυτή, τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να νομοθετούν. Η αρμοδιότητα αυτή μπορεί επίσης να καλύψει τομείς στους οποίους ούτως ή άλλως τα κράτη μέλη διατηρούν την νομοθετική τους αρμοδιότητα.¹ Μετά τη θέσπιση μέτρου εναρμόνισης τα κράτη μέλη μπορούν να διατηρούν εθνικές διατάξεις εφόσον αυτές πληρούν ορισμένες απαιτήσεις.

Καθόσον αφορά την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, μόνον το τμήμα του Τίτλου VI το σχετικό με τη δημιουργία κοινών οργάνων όπως η Ευρωπαϊκή ή η Eurojust μπορεί να θεωρηθεί αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας, δεδομένου ότι αυτή ως εκ της φύσεώς της δεν είναι δυνατόν να ασκηθεί από έκαστο κράτος μέλος χωριστά.²

β) Συντρέχουσες (ή κοινές) αρμοδιότητες : καλύπτουν τομείς στους οποίους τα κράτη μέλη δικαιούνται να νομοθετούν για όσο χρόνο και σε όσο βαθμό η Ένωση/Κοινότητα δεν είχε ασκήσει την αρμοδιότητά της θεσπίζοντας κανόνες, πράγμα που έχει κάθε δικαίωμα να κάνει. Αφ' ής στιγμής η Ένωση/Κοινότητα νομοθετήσει στον εν λόγω τομέα, τα κράτη μέλη δεν νοείται να νομοθετούν στον τομέα που καλύπτει αυτή η νομοθεσία παρά μόνο στο βαθμό που απαιτείται για την εφαρμογή της, ενώ η κοινοτική νομοθεσία υπερισχύει της νομοθεσίας των κρατών μελών. Άρα η αρμοδιότητα της Κοινότητας καθίσταται αποκλειστική αφ' ής στιγμής ασκείται.

Στους τομείς αυτούς η Ένωση ασκεί τη νομοθετική δραστηριότητα τηρώντας τις αρχές της επικουρικότητας (δηλαδή νομοθετεί μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της μελετώμενης δράσης δεν είναι δυνατόν να εκπληρωθούν ικανοποιητικά από τα κράτη μέλη, ενώ θα πραγματοποιηθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο) και της αναλογικότητας (η δράση της Ένωσης/Κοινότητας δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης). Το πόσο θα παρέμβει η Κοινότητα εξαρτάται ενίοτε από το είδος των μέτρων και τον τύπο του νομοθετήματος που ορίζουν οι συνθήκες.³ Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν οι περισσότερες αρμοδιότητες της Ένωσης/Κοινότητας :

- ΣΕΚ : ιθαγένεια, γεωργία και αλιεία, τέσσερις ελευθερίες (εμπορεύματα, πρόσωπα, υπηρεσίες και κεφάλαια), θεωρήσεις, άσυλο και μετανάστευση, μεταφορές, ανταγωνισμός, φορολογία, κοινωνική

¹ Βλέπε σχετικά την οδηγία 93/7/ΕΟΚ για την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που εξήχθησαν παράνομα από κράτος μέλος. Αν και εισάγει μέτρο που εμπίπτει στην εσωτερική αγορά, επηρεάζει την πολιτιστική πολιτική των κρατών μελών, τομέα όπου η ΕΚ δεν έχει νομοθετική αρμοδιότητα.

² Το αυτό ισχύει και ως προς την ίδρυση και τη λειτουργία κοινών οργάνων βάσει της Συνθήκης ΕΚ, όπως το Γραφείο Σημάτων.

³ Το παρόν σημείωμα δεν ασχολείται με τον τύπο των νομοθετημάτων της Ένωσης ούτε με την ιεράρχηση των κανόνων η οποία, καίτοι συνδέεται με το θέμα της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων, αναπτύσσεται σε άλλο σημείωμα προβληματισμού.

πολιτική, περιβάλλον, προστασία των καταναλωτών, διευρωπαϊκά δίκτυα (διαλειτουργικότητα και πρότυπα), οικονομική και κοινωνική συνοχή, ενέργεια, πολιτική προστασία, τουρισμός.¹

- Τίτλος V της ΣΕΕ (κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας), πλην της άμυνας.²
- Τίτλος VI της ΣΕΕ (αστυνομική και δικαστική συνεργασία στον ποινικό τομέα).³

γ) Συμπληρωματικές αρμοδιότητες : Ασκούνται σε τομείς για τους οποίους η αρμοδιότητα της Ένωσης/Κοινότητας είναι απλώς να συμπληρώνει ή να υποστηρίζει τη δράση των κρατών μελών, να θεσπίζει μέτρα προκειμένου να ενθαρρύνει ή να συντονίζει τη δράση αυτή. Η εξουσία θέσπισης νομοθετικών κανόνων στους τομείς αυτούς παραμένει κατ' ουσίαν έργο των κρατών μελών η δε κοινοτική παρέμβαση δεν επιτρέπεται να αίρει την κρατική παρέμβαση.

Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν : η οικονομική πολιτική, η απασχόληση, η τελωνειακή συνεργασία, η παιδεία (γενική και επαγγελματική) και ό,τι αφορά τη νεολαία, ο πολιτισμός, η δημόσια υγεία, τα διευρωπαϊκά δίκτυα (πλην της διαλειτουργικότητας και των προτύπων), η βιομηχανία, η έρευνα και η ανάπτυξη, η συνεργασία για την ανάπτυξη, η κοινή αμυντική πολιτική (Τίτλος V της ΣΕΕ).

δ) Αρμοδιότητες των κρατών μελών : αφορούν τομείς που δεν μνημονεύονται στη Συνθήκη. Αφού λοιπόν ισχύει η αρχή της κατ' απονομήν αρμοδιότητας, δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ΕΕ/ΕΚ αλλά στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, είτε πρόκειται για τομείς όπου οι συνθήκες αποκλείουν ρητά τη αρμοδιότητα της Ένωσης ή αναγνωρίζουν ρητά την αρμοδιότητα των κρατών μελών είτε για τομείς στους οποίους η Συνθήκη απαγορεύει στην Ένωση/Κοινότητα να νομοθετεί⁴.

* * *

¹ Η έκταση της αρμοδιότητας που απονέμουν στην Κοινότητα τα αντίστοιχα κεφάλαια της Συνθήκης είναι κατά το μάλλον ή ήττον ευρεία ανάλογα με τους τομείς (βλ. Παράρτημα). Όσον αφορά την ενέργεια, την πολιτική προστασία και τον τουρισμό, η Συνθήκη δεν περιέχει ειδική νομική βάση που να καλύπτει τους τομείς αυτούς. Η Κοινότητα μπορεί συνεπώς να ενεργήσει μόνο βάσει του άρθρου 308 της ΣΕΚ.

² Εκτός από την εκ μέρους του Συμβουλίου έγκριση κοινών δράσεων και κοινών θέσεων, ο Τίτλος V προβλέπει συνεννόηση, συνεργασία ή και συντονισμό της δράσης των κρατών μελών σε ορισμένους τομείς (βλ. σελίδα 4 στοιχείο α).

³ Εκτός από τις διατάξεις περί δημιουργίας κοινών οργάνων.

⁴ Σε ορισμένες περιπτώσεις η Συνθήκη περιορίζει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών επιβάλλοντας σε αυτά υποχρεώσεις που θα πρέπει να τηρούν (λ.χ. απαγόρευση διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, απαγόρευση χορήγησης κρατικών ενισχύσεων που δεν συμβιβάζονται με την κοινή αγορά κ.λπ.).

10. Μολονότι οι αρμοδιότητες της Κοινότητας της απονέμονται κατ' αρχήν ρητά από τις συνθήκες, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι αρμοδιότητες απορρέουν σιωπηρά από τα κείμενα των συνθηκών και από την όλη οικονομία τους, όπως λόγου χάριν όταν είναι αναγκαίες για την εκπλήρωση των στόχων που τάσσουν οι συνθήκες, φέρ' ειπείν στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων.

B) ΟΙ ΜΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ Ή ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ¹

11. Κατά το σύστημα της Συνθήκης, γενικός κανόνας είναι ότι η αρμοδιότητα για την υλοποίηση και την εφαρμογή των νομοθετικών κανόνων ανήκει στα κράτη μέλη και ασκείται κατά τους οικείους συνταγματικούς κανόνες (οι οποίοι ενίοτε προβλέπουν ότι αρμόδιοι για την υλοποίηση είναι οι συνταγματικοί φορείς) τηρουμένης της Συνθήκης και υπό τον έλεγχο της Επιτροπής, των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.² Μόνον επικουρικά ασκεί η Κοινότητα τέτοιες αρμοδιότητες.³

1) Η ρυθμιστική εφαρμογή των νομοθετικών πράξεων (κανόνες «τρίτου επιπέδου») :

Πρόκειται για την εκπόνηση ρυθμιστικών κανόνων γενικού περιεχομένου με αντικείμενο την εφαρμογή των νομοθετικών πράξεων.

Σύμφωνα με την προαναφερόμενη γενική αρχή, η ρυθμιστική εφαρμογή των κοινοτικών νομοθετικών πράξεων αποτελεί κατ' αρχήν αρμοδιότητα των κρατών μελών. Μόνον εάν και εφόσον οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν είναι δυνατόν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη ή είναι απαραίτητο να εξασφαλισθεί η ομοιομορφία της εφαρμογής των νομοθετικών διατάξεων σε όλα τα κράτη μέλη, ενδείκνυται η θέσπιση κανόνων ρυθμιστικής εφαρμογής εκ μέρους της Κοινότητας⁴, σύμφωνα με τη βασική νομοθετική πράξη.

¹ Ως μη νομοθετικές αρμοδιότητες νοούνται η θέσπιση κανονιστικών ή ρυθμιστικών κειμένων (προτείνεται ο χαρακτηρισμός «τρίτου επιπέδου») και η θέσπιση διοικητικών δημοσιονομικών και ατομικών μέτρων κατά περίπτωση (που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί «τετάρτου επιπέδου»).

² Άρθρο 10 ΣΕΚ, Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που προσαρτάται στη συνθήκη του Άμστερνταμ (βλ. Συλλογή Συνθηκών, Τόμος I, Βιβλίο I, σελίδα 567) και Δήλωση αριθμός 43 που προσαρτάται στην τελική πράξη της διακυβερνητικής διάσκεψης του Άμστερνταμ σχετικά με το εν λόγω Πρωτόκολλο.

³ Άρθρα 202 και 211 της Συνθήκης.

⁴ Στην περίπτωση αυτή, ο κοινοτικός νομοθέτης (δηλαδή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προκειμένου περί διαδικασίας συναπόφασης, άλλως το Συμβούλιο) αναθέτει την εκ μέρους της Κοινότητας ρυθμιστική εφαρμογή των νομοθετημάτων της (εκτός από ειδικές περιπτώσεις) στην Επιτροπή, επικουρούμενη από ειδική επιτροπή την οποία απαρτίζουν εκπρόσωποι των κρατών μελών έχοντες δικαίωμα ελέγχου των εκτελεστικών αποφάσεων τις οποίες καλείται να λάβει η Επιτροπή, εν συνεχεία δε την υποχρέωση να θέσουν τις αποφάσεις αυτές σε εφαρμογή (άρθρο 202 ΣΕΚ).

2) Η διοικητική, ουσιαστική και δημοσιονομική εφαρμογή των κοινοτικών πράξεων
(κανόνες «τετάρτου επιπέδου»)

Πρόκειται για τα μέτρα διοικητικής εφαρμογής των ατομικών αποφάσεων, για τις κυρώσεις προς εξασφάλιση της τήρησης του κοινοτικού δικαίου, τους ελέγχους κ.λπ. Η θέσπιση τέτοιων μέτρων εναπόκειται στα κράτη μέλη, τα οποία, εντός του συνταγματικού και πολιτικού τους πλαισίου, ορίζουν τα όργανα, τις διαδικασίες και τους όρους για την ορθή εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου. Η Ένωση/Κοινότητα δικαιούται παρ' όλα αυτά να παρεμβαίνει κατά τη διοικητική εφαρμογή των κοινοτικών πράξεων, εάν η Συνθήκη ή ο κοινοτικός νομοθέτης της παρέχουν την αρμοδιότητα (λόγου χάριν : ανταγωνισμός, διαχείριση ορισμένων κοινοτικών προγραμμάτων κ.λπ.).

Γ) ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗΣ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

12. Μέχρι στιγμής, υπάρχουν δύο είδη ελέγχου για την τήρηση της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων αλλά και της αρχής της επικουρικότητας :
- α) Πολιτικός έλεγχος : το εάν οι συνθήκες απονέμουν ή όχι αρμοδιότητα στην Ένωση να ενεργεί σε μια συγκεκριμένη περίπτωση και σε ποιο βαθμό τηρείται η αρχή της επικουρικότητας είναι σε μεγάλο βαθμό θέμα των θεσμικών οργάνων της Ένωσης που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία : κάθε θεσμικό όργανο οφείλει να ενεργεί στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που του έχουν απονεμηθεί. Οι κυβερνήσεις, τα κοινοβούλια και η κοινή γνώμη των κρατών μελών ασκούν επίσης ένα τέτοιο έλεγχο, στο βαθμό που ελέγχουν τις θέσεις τις οποίες υποστηρίζουν οι εκπρόσωποι των κυβερνήσεών τους στο Συμβούλιο.
 - β) Δικαστικός έλεγχος : ασκείται δια προσφυγής στο Δικαστήριο των ΕΕ ή στα εθνικά δικαστήρια. Ο εκ μέρους του Δικαστηρίου των ΕΕ έλεγχος είναι ευρύς προκειμένου περί της Συνθήκης ΕΚ, περιορισμένος στο πλαίσιο του Τίτλου VI της ΣΕΕ και ανύπαρκτος στο πλαίσιο του Τίτλου V της ΣΕΕ.

II. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΛΥΣΕΩΝ

13. Το ισχύον σύστημα οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων, καρπός των αλληπάλληλων τροποποιήσεων της Συνθήκης που συμβαδίζουν με την οικοδόμηση της Ευρώπης, προσπαθεί να συγκεράσει δύο επιταγές : την ανάγκη ακρίβειας περί την οριοθέτηση αφενός και την ανάγκη κάποιας ευελιξίας αφετέρου.

14. Η λειτουργική μέθοδος απονομής αρμοδιοτήτων που υιοθετούν τα αρχικά κείμενα των συνθηκών συνεπάγεται την ύπαρξη διατάξεων που παρέχουν στην Κοινότητα λειτουργικές αρμοδιότητες προκειμένου να εκπληρώσει τους στόχους της (άρθρα 94, 95 και 308 ΣΕΚ) και είναι μεν λιγότερο ακριβής από τη μέθοδο της καθ' ύλην κατανομής, καθιστά όμως δυνατή τη μέχρις ενός σημείου προσαρμογή των δυνατοτήτων της Ένωσης στις εκάστοτε αναδυόμενες ανάγκες κατά την πραγμάτωση των στόχων των συνθηκών, χωρίς να απαιτείται η προσφυγή στη δυσκίνητη διαδικασία της μεταρρύθμισης των συνθηκών. Στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων αυτών, το σύστημα οριοθέτησης κατά στόχους συμπληρώθηκε με μια οριοθέτηση καθ' ύλην σε όσους τομείς κατέστη αισθητή η ανάγκη μεγαλύτερης σαφήνειας, με την εισαγωγή είτε θετικού καταλόγου τομέων αρμοδιότητας είτε ειδικών εξαιρέσεων από την αρμοδιότητα. Πρόκειται για τους τομείς στους οποίους απονεμήθηκαν νέες αρμοδιότητες στην Κοινότητα ή για τους τομείς στους οποίους ο κανόνας της ειδικής πλειοψηφίας αντικατέστησε τον κανόνα της ομοφωνίας.
15. Ο προβληματισμός γύρω από την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων πρέπει να λαμβάνει υπόψη αυτή την ανάγκη εξισορρόπησης της ευελιξίας και της ακρίβειας. Όσα συνταγματικά συστήματα θεσπίζουν σύστημα ομοσπονδιακό ή έντονα περιφερειακό επιζητούν διαφοροτρόπως την ισορροπία αυτή, χωρίς όμως να υπάρχει κάποιο ιδανικό σύστημα οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων. Σε όλα τα υφιστάμενα συνταγματικά κείμενα, ακόμη και σε όσα θεμελιώνονται σε κατάλογο αρμοδιοτήτων, υπάρχουν «αμφισβητούμενες περιοχές», και τα συνταγματικά δικαστήρια καλούνται να επιλύσουν τις εντεύθεν διαφορές.
16. Ύστερα από αυτή την προκαταρκτική παρατήρηση πρέπει να τονισθεί ότι οι περισσότερες επικρίσεις κατά του ισχύοντος συστήματος κατανομής αρμοδιοτήτων στρέφονται κυρίως κατά των υπερβολών του, εξαίροντας την ανάγκη αποσαφήνισής του, αλλά και την ανάγκη κάποιων αναπροσαρμογών της κατανομής, χωρίς να αμφισβητούν το ίδιο το σύστημα και να ζητούν την αλλαγή του. Η αξία ενός τέτοιου συστήματος έγκειται στο ότι επιτρέπει στην Ένωση να ανταποκρίνεται στα μηνύματα των καιρών αλλά και στις προσδοκίες των πολιτών, όπως γίνεται γενικά δεκτό.

17. Δεδομένου ότι οι μη νομοθετικές αρμοδιότητες ανήκουν σε μεγάλο βαθμό στα κράτη μέλη, οι επικρίσεις αφορούν κυρίως τις νομοθετικές αρμοδιότητες, τόσο ως προς την οριοθέτηση όσο και ως προς τον έλεγχο της εφαρμογής της. Ως εκ τούτου θα εξετασθούν αποκλειστικά τα προβλήματα που εγείρει η οριοθέτηση των νομοθετικών αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών, συνάμα δε θα υποδειχθούν οι κατευθύνσεις προς τις οποίες πρέπει να στραφεί η προσπάθεια εξεύρεσης λύσεων.^{1 2}

α) Ασάφεια του συστήματος

18. Είναι μια από τις κυριότερες αιτιάσεις κατά του συστήματος, η οποία θα μπορούσε να αιτιολογηθεί ποικιλοτρόπως : κατά τις αλληπάλληλες τροποποιήσεις των συνθηκών εισήχθησαν διατάξεις με περίπλοκη διατύπωση, επειδή απηχούσαν κάποιο πολιτικό συμβιβασμό. Η σύνταξη ορισμένων διατάξεων είναι ασαφής. Ούτε το σύστημα οριοθέτησης αρμοδιοτήτων ούτε οι αρχές που το διέπουν ούτε τα είδη των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και οι τομείς που εμπίπτουν σε κάθε είδος ορίζονται σαφώς από τη Συνθήκη. Τέλος με τις νεοεισαχθείσες μεθόδους συντονισμού ορίσθηκαν στόχοι, χωρίς να ληφθεί υπόψη η κατανομή των αρμοδιοτήτων, με αποτέλεσμα να καταστεί πιο δυσανάγνωστο το σύστημα, και να δίνει την εντύπωση ότι οι αρμοδιότητες της Κοινότητας είναι πολύ εκτεταμένες και εκεί όπου δεν είναι. Η ασάφεια αυτή του συστήματος γίνεται συχνά πρόξενος παρανοήσεων και εσφαλμένων εντυπώσεων περί την έκταση της νομοθετικής αρμοδιότητας της Ένωσης. Παράδειγμα οι τομείς του πολιτισμού, της υγείας ή της παιδείας τους οποίους ανέφεραν ορισμένα μέλη της Συνέλευσης κατά τις συζητήσεις της 15ης και 16ης Απριλίου. Μολονότι στους τομείς αυτούς η δράση της Κοινότητας είναι απλώς συμπληρωματική της δράσης των κρατών μελών, συνιστάμενη κυρίως σε προγράμματα υποστήριξης που χρηματοδοτούνται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, ενώ οι συνθήκες απαγορεύουν ρητά στην Κοινότητα να νομοθετεί, υπάρχει η εσφαλμένη αντίληψη ότι η Κοινότητα έχει εν προκειμένω εξουσία να νομοθετεί.
19. Χρειάζονται λοιπόν μέσα που θα αποσαφηνίσουν την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων.

¹ Εντούτοις στον τομέα αυτόν είναι δυνατές κάποιες αποσαφηνίσεις.

² Το θέμα της απλούστευσης των συνθηκών το οποίο, όπως και το θέμα των νομικών μέσων της Ένωσης, συνδέεται με το πρόβλημα της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων, δεν θα εξετασθεί στο παρόν σημείωμα.

20. Δυνατότητες που πρέπει να διερευνηθούν :

1. *Ποιες διευκρινίσεις είναι αναγκαίο να εισαχθούν στις συνθήκες ώστε να εκφρασθούν πιο ρητά οι αρχές που διέπουν το ισχύον σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων και δη η αρχή της κατ' απονομήν αρμοδιότητας, σύμφωνα με την οποία η Ένωση/Κοινότητα δεν δικαιούται να ενεργεί σε τομείς στους οποίους δεν της έχει απονεμηθεί αρμοδιότητα, και οι οποίοι εμπίπτουν στις αρμοδιότητες των κρατών μελών που τις ασκούν σύμφωνα με το συνταγματικό τους σύστημα; Κατά τις συζητήσεις της 15ης και 16ης Απριλίου πολλά μέλη της Συνέλευσης έκριναν ότι η αρχή αυτή η οποία ήδη υφίσταται σιωπηρά στη Συνθήκη, πρέπει να εκφρασθεί ρητά.*
2. *Πρέπει και, εάν ναι, πώς πρέπει να αποσαφηνισθούν οι έννοιες σχετικά με τα διάφορα είδη αρμοδιοτήτων που έχει η Ένωση και με τους τομείς που εμπίπτουν σε κάθε είδος.*
3. *Πρέπει να εκφρασθούν πιο ρητά στη Συνθήκη οι αρμοδιότητες των κρατών μελών και, εάν ναι, πώς; Κατά τις συζητήσεις της 15ης και 16ης Απριλίου ορισμένοι ομιλητές πρότειναν να κατονομασθούν σε ένα άρθρο της Συνθήκης ρητά οι περιπτώσεις όπου δεν έχει αρμοδιότητα η Ένωση/Κοινότητα ή οι τομείς που εμπίπτουν στη νομοθετική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Η πλειοψηφία πάντως μάλλον προτίμησε να υπενθυμίζεται στη Συνθήκη η γενική αρχή, σύμφωνα με την οποία οι νομοθετικές αρμοδιότητες ανήκουν στα κράτη μέλη, εκτός εάν απονέμονται στην Ένωση/Κοινότητα, με το σκεπτικό ότι τυχόν απαρίθμηση μπορεί να αποκρυσταλλώσει τις αρμοδιότητες των κρατών μελών, πράγμα που θα αποβεί εις βάρος της ευελιξίας, η οποία είναι αναγκαία για την προσαρμογή στα εκάστοτε νέα πραγματικά δεδομένα.*
4. *Πρέπει να παραπέμπει η Συνθήκη στην ανοικτή μέθοδο συντονισμού, της οποίας θα χαραχθούν τα όρια.*

β) Ασάφεια ορισμένων διατάξεων της Συνθήκης ΕΚ και ιδίως των «λειτουργικών» διατάξεων (άρθρα 94, 95 και 308 ΣΕΚ)

21. Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι κάποιες διατάξεις απονέμουν αρμοδιότητα την οποία δεν οριοθετούν σαφώς, με αποτέλεσμα να ενεργεί η Ένωση σε τομείς όπου δεν είναι αρμόδια, οικειοποιούμενη έτσι τις αρμοδιότητες των κρατών μελών. Πρόκειται μεταξύ άλλων για τα άρθρα 94, 95 και 308 της Συνθήκης ΕΚ ¹, αν και το θέμα θα μπορούσε να αφορά και άλλες διατάξεις των συνθηκών.
22. Κατά των άρθρων 94, 95 και 308 έχει ασκηθεί δριμεία κριτική, με το σκεπτικό ότι η διατύπωσή τους είναι στο έπακρο ευρεία, πράγμα που επιτρέπει στην Κοινότητα να ενεργεί καθ' υπέρβαση των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν οι συνθήκες. Όμως, αν και αληθεύει ότι οι διατάξεις αυτές είναι λειτουργικής φύσεως, άρα, ως εκ της φύσεώς τους, διατάξεις με ευρύ πεδίο εφαρμογής ικανές να επεκταθούν σε ορισμένους τομείς οι οποίοι κατά κανόνα αποτελούν αποκλειστικότητα των κρατών μελών, ορισμένα μέλη της Συνέλευσης παρατήρησαν, ότι χάρις ακριβώς σ' αυτές τις διατάξεις στάθηκε δυνατή η δυναμική ανάπτυξη της Κοινότητας και η πραγμάτωση ορισμένων καίριων πολιτικών της Συνθήκης, όπως η εσωτερική αγορά. Οι ομιλητές στη μεγάλη πλειοψηφία τους τάχθηκαν υπέρ της διατήρησης της ευελιξίας και του δυναμισμού στην εξέλιξη των αρμοδιοτήτων, άρα και της διατήρησης των εν λόγω διατάξεων. Εξάλλου υπάρχουν όρια στη χρήση των εν λόγω διατάξεων, όπως έχει υπενθυμίσει το Δικαστήριο ². Είναι λοιπόν δυνατόν να αποσαφηνισθούν τα της χρήσεως των εν λόγω διατάξεων.

¹ Τα άρθρα 94 και 95 της ΣΕΚ επιτρέπουν στην Κοινότητα να θεσπίζει οδηγίες ή μέτρα προσέγγισης των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών, που έχουν άμεση επίπτωση στην εγκαθίδρυση ή τη λειτουργία της κοινής αγοράς και αντικείμενό τους είναι η εγκαθίδρυση και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Το άρθρο 308 της ΣΕΚ επιτρέπει στην Κοινότητα να θεσπίζει (με ομόφωνη απόφαση των μελών του Συμβουλίου) τα μέτρα που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων της Κοινότητας καθόσον αφορά τη λειτουργία της Κοινής Αγοράς, όπου η Συνθήκη έθεσε τέτοιους στόχους χωρίς όμως να θεσπίσει και τις εξουσίες για την ανάπτυξη των δράσεων που απαιτούνται προς πραγματοποίησή τους.

² Το Δικαστήριο έχει υπενθυμίσει ότι το άρθρο 95 της ΣΕΚ δεν απονέμει στον κοινοτικό νομοθέτη γενική αρμοδιότητα να ρυθμίζει τα της εσωτερικής αγοράς και ότι όποιο μέτρο θεσπίζεται βάσει αυτής της διάταξης πρέπει όντως να αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών εγκαθίδρυσης και λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Καθόσον αφορά την επίκληση του άρθρου 308 ΣΕΚ, το Δικαστήριο έχει υπενθυμίσει μεταξύ άλλων ότι δεν είναι δυνατή η επίκλησή του ούτε προς διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας πέραν του πλαισίου που ορίζουν οι συνθήκες ούτε προς εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών στους τομείς για τους οποίους οι διατάξεις που απονέμουν αρμοδιότητα στην Κοινότητα το απαγορεύουν (π.χ. άρθρο 129, απασχόληση, άρθρο 151, πολιτισμός, κλπ.).

23. Καθόσον αφορά το άρθρο 308 ΣΕΚ, ζητήθηκε από μια μειοψηφία των συνέδρων η κατάργησή του. Εάν τυχόν εξετασθεί παρόμοιο ενδεχόμενο θα πρέπει να σταθμισθεί ο κίνδυνος παράλυσης των δραστηριοτήτων της Κοινότητας, η οποία θα εμποδίζεται να προσαρμοσθεί στις νέες πραγματικότητες και να ενεργεί, οσάκις για την πραγματοποίηση ενός στόχου της Κοινότητας προβλεπόμενου από τη Συνθήκη το Συμβούλιο θα κρίνει ομόφωνα, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 308, ότι είναι αναγκαία η θέσπιση μέτρου, για την οποία όμως η Συνθήκη δεν του απονέμει πλήρεις εξουσίες.
24. Προτάθηκε επίσης να μεταβληθεί ριζικά η όλη οικονομία των συνθηκών, να εγκαταλειφθεί η μέθοδος της λειτουργικής κατανομής ¹, η οποία μάλλον επιτρέπει στην Κοινότητα να οικειοποιείται αρμοδιότητες που δεν της έχουν απονείμει οι συνθήκες, να αντικατασταθεί δε από ένα αμιγές σύστημα καθ' ύλην οριοθέτησης, καταρτιζομένου καταλόγου αρμοδιοτήτων ². Τους κινδύνους και τα προβλήματα παρόμοιας αλλαγής ανέπτυξαν δια μακρών πολλά μέλη της Συνέλευσης κατά τη συζήτηση της 15ης και 16ης Απριλίου.
25. Δυνατότητες προς διερεύνηση :
- 1) *Ενδεχομένως, αποσαφήνιση του πεδίου εφαρμογής των άρθρων 94, 95 και 308 της ΣΕΚ, ιδίως με βάση τις σχετικές διευκρινίσεις που έχει εισαγάγει η νομολογία του Δικαστηρίου.*
 - 2) *Να δυσχερανθεί ενδεχομένως η χρήση του άρθρου 308 της ΣΕΚ και συνάμα να εισαχθούν στη Συνθήκη ειδικές νομικές βάσεις για τους τομείς στο πλαίσιο των οποίων γίνεται κατά κανόνα επίκληση αυτής της διάταξης.³*
 - 3) *Κατά πόσον και, εάν ναι, σε ποιο βαθμό πρέπει να εισαχθούν διευκρινίσεις στις διατάξεις που απονέμουν αρμοδιότητα στην Ένωση σε ορισμένους τομείς. Χρήζει εξετάσεως το εάν και σε ποιους τομείς πρέπει να γίνει ευρύτερη χρήση της οριοθέτησης καθ' ύλην ή των ειδικών εξαιρέσεων.*

¹ Πρέπει να υπομνησθεί ότι το λειτουργικό σύστημα ως έχει σήμερα δεν είναι αμιγές αλλά συμβαδίζει σε αρκετές περιπτώσεις με οριοθέτηση καθ' ύλην.

² Όπως προτάθηκε κατά τη συζήτηση της 15ης και 16ης Απριλίου από τον κ. Teufel, μεταξύ άλλων.

³ Όπως ρύθμισε η Συνθήκη της Νίκαιας τα της οικονομικής, χρηματοδοτικής και τεχνικής συνεργασίας με τις τρίτες χώρες.

- 4) *Πρέπει επίσης να εξετασθεί εάν χρειάζεται η κατάρτιση «καταλόγου» αρμοδιοτήτων της Ένωσης και ειδικότερα εάν και κατά πόσον ένας τέτοιος κατάλογος θα οδηγήσει όντως σε ακριβέστερη οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των κρατών μελών, αλλά και πώς θα επιδράσει στην αναπροσαρμογή των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και στην εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.*

γ) Παράβαση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

26. Πολλοί εκτιμούν ότι η αρχή της επικουρικότητας, που εισήχθη με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ως ρυθμιστικός μηχανισμός της άσκησης των μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, δεν απέδωσε τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Επειδή η αρχή αυτή υπόκειται στην πολιτική κρίση των θεσμικών οργάνων κάθε φορά, πιθανόν ενίοτε να πρυτανεύουν πολιτικά κριτήρια ή να συντρέχει επείγουσα ανάγκη και να παραβαίνεται η αρχή αυτή, με αποτέλεσμα να παρεμβαίνει η Κοινότητα σε τομείς όπου τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να εκπληρώσουν ικανοποιητικά τους επιδιωκόμενους στόχους.¹
- Τα αυτά ισχύουν και για την αρχή της αναλογικότητας. Κατά την άποψη ορισμένων ενίοτε η δράση της Κοινότητας υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου.

27. Δυνατότητες προς διερεύνηση :

- 1) *Ερωτάται εάν πρέπει να εισαχθούν διευκρινίσεις και αναλυτικότερα κριτήρια για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και εάν πρέπει να ενισχυθούν τα μέσα που κατοχυρώνουν την τήρηση των αρχών αυτών, ιδίως για τα θεσμικά όργανα που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία, δηλαδή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή.*

¹ Αναφέρθηκε εν προκειμένω το παράδειγμα της οδηγίας της 20ής Μαρτίου 1999 σχετικά με την φύλαξη άγριων ζώων σε ζωολογικούς κήπους (ΕΕ L 94 της 9.4.1999, σ. 24-26).

2) Ως προς την εισαγωγή αναλυτικότερων κριτηρίων, πρέπει ιδίως να εξετασθεί κατά πόσον είναι επαρκές το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που προσαρτάται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Ως προς τον έλεγχο της τήρησης των αρχών αυτών, βλέπε στοιχείο ε).

δ) **Σε ορισμένες περιπτώσεις οι αρμοδιότητες δεν ανταποκρίνονται στις προσδοκίες των πολιτών**

28. Κατά τις συζητήσεις της 15ης και 16ης Απριλίου ήταν έκδηλο ότι για μια μεγάλη πλειοψηφία των συνέδρων το έργο που πρέπει να επιτελείται στο επίπεδο της Ένωσης πρέπει να αποφασισθεί με κύρια κριτήρια τις προσδοκίες των πολιτών και την αρχή της επικουρικότητας. Ορισμένοι έκριναν, ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη κι άλλες αρχές όπως η αρχή της αλληλεγγύης. Με την ίδια λογική, η δήλωση του Λάκεν τονίζει ότι οι πολίτες επιθυμούν να διαδραματίσει η Ένωση σημαντικότερο ρόλο σε ορισμένους τομείς, πιστεύοντας συνάμα ότι σε άλλους τομείς παρεμβαίνει υπέρ το δέον.

29. Συνεπώς, το καίριο ερώτημα είναι σε ποιο βαθμό απαιτείται αναπροσαρμογή των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, ώστε να στρέψει και να εντείνει τη δράση της σε ό,τι αποτελεί την ουσιαστική αποστολή της και δη σε ορισμένους τομείς πολύ σημαντικούς για τον πολίτη, σε τομείς όπου μόνο η Ένωση μπορεί να ενεργεί λόγω των διασυνοριακών στοιχείων της δράσης ή σε τομείς όπου η Ένωση μπορεί να ενεργήσει αποτελεσματικότερα απ' ό,τι τα κράτη μέλη χωριστά.

30. **Δυνατότητες προς διερεύνηση :**

- 1) Εάν υπάρχουν τομείς στους οποίους η Ένωση δεν έχει αρμοδιότητα ενώ θα ήταν ευκαίιο να αναπτύξει δράση ή εάν υπάρχουν τομείς όπου θα πρέπει να αναπτύξει περισσότερη δράση.
- 2) Εάν υπάρχουν τομείς αναφερόμενοι στις συνθήκες, στους οποίους η δράση θα ήταν αποτελεσματικότερη στο επίπεδο των κρατών μελών.
- 3) Εάν υπάρχουν τομείς εμπίπτοντες στη συμπληρωματική ή κοινή αρμοδιότητα της Ένωσης, ενώ θα πρέπει να υπαχθούν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα και αντιστρόφως.

ε) Οι έλεγχοι δεν είναι ικανοί να εξασφαλίσουν την τήρηση της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων

31. Αν και αληθεύει ότι η σαφήνεια και η ακρίβεια περί την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των κρατών μελών είναι δυνατόν να βελτιωθεί, πολλά μέλη της Συνέλευσης φρονούν ότι η τήρηση της οριοθέτησης θα κατοχυρωθεί ασφαλέστερα με τη θέσπιση αποτελεσματικών μέσων ελέγχου. Θα υπάρχουν βέβαια πάντοτε συγκρούσεις αρμοδιοτήτων, αφού δεν υπάρχει ιδανικό σύστημα κατανομής. Άρα η ενίσχυση των ελέγχων αποβαίνει ουσιαστική για την τήρηση της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της επικουρικότητας.
32. Μέχρι στιγμής, τον πολιτικό έλεγχο της τήρησης των δύο αυτών στοιχείων ασκούν κατά μέγα μέρος τα θεσμικά όργανα της Ένωσης που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία. Τα νομοθετικά όργανα σε εθνικό επίπεδο ασκούν τέτοιο έλεγχο σε μικρότερο βαθμό, δηλ. κάθε Κοινοβούλιο ασκεί το ρόλο αυτό στο βαθμό που μπορεί να ελέγχει ή να επηρεάζει τη θέση που θα υποστηρίξει η κυβέρνησή του στο πλαίσιο των κοινοτικών θεσμικών οργάνων. Αφού λοιπόν ο έλεγχος ασκείται κατά τη νομοθετική διαδικασία εντός της Ένωσης («εκ των προτέρων»), δεν υπάρχει μηχανισμός που να παρακολουθεί εάν τηρείται η αρχή της επικουρικότητας κατά την υλοποίηση και την εφαρμογή των νομοθετημάτων της Ένωσης («εκ των υστέρων»).
33. Ο δικαστικός έλεγχος ασκείται από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και τα εθνικά δικαστήρια.
34. Δυνατότητες προς διερεύνηση

Αυτό που πρέπει κυρίως να εξετασθεί εν προκειμένω είναι το εάν και πώς πρέπει να ενισχυθεί ο πολιτικός και/ή δικαστικός έλεγχος όσον αφορά την τήρηση της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων και της αρχής της επικουρικότητας.

- 1) Το ζητούμενο είναι το εάν και πώς θα ενισχυθούν οι υφιστάμενοι έλεγχοι. Ως προς τους πολιτικούς ελέγχους χρήζει εξέτασεως η δυνατότητα ανάθεσης σημαντικότερου ρόλου στα εθνικά κοινοβούλια, προκειμένου να ελέγχουν την τήρηση των αρχών, είτε συμμετέχοντας στη νομοθετική διαδικασία στους κόλπους της Ένωσης είτε ενισχύοντας τη συμμετοχή και τον έλεγχό τους κατά τον καθορισμό της κυβερνητικής θέσης¹.

Θα μπορούσε επίσης να ενισχυθεί ο εκ μέρους του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έλεγχος της συμμόρφωσης των νομοθετημάτων προς τις αρχές αυτές, λόγω χάριν με την παροχή στα εθνικά κοινοβούλια της δυνατότητας να προσφεύγουν στο Δικαστήριο με αίτημα της ακύρωσης νομοθετημάτων λόγω παράβασης των αρχών της επικουρικότητας και της κατανομής των αρμοδιοτήτων. Ορισμένοι σύνεδροι είπαν ότι η δυνατότητα αυτή μπορεί να δοθεί και στα όργανα τα οποία εκ του συντάγματος έχουν νομοθετική εξουσία στα κράτη μέλη ή στην Επιτροπή των Περιφερειών.

- 2) Πολλά μέλη της Συνέλευσης ζήτησαν κατά τη σύνοδο της 15ης και 16ης Απριλίου να εξετασθεί μήπως η ενίσχυση αυτή πρέπει να περιλάβει και τη σύσταση νέου μηχανισμού ελέγχου της τήρησης των εν λόγω αρχών και, εάν αυτό γίνει δεκτό, κατά πόσον αυτός ο μηχανισμός θα είναι πολιτικής ή δικαστικής φύσεως καθώς και ποια θα είναι η σύνθεση και ποιος ο ρόλος του. Αναφέρθηκαν σχετικά διάφορες λύσεις («επιτροπή επικουρικότητας» στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, «ad hoc» όργανο απαρτιζόμενο από μέλη των εθνικών κοινοβουλίων, συμμετοχή εκπροσώπων των εθνικών κοινοβουλίων στην αντιπροσωπία των κρατών μελών στο Συμβούλιο, μεικτή σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μηχανισμός συνεργασίας του Δικαστηρίου και των εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων, νέο ειδικό δικαστήριο κ.λπ.).
- 3) Θα μπορούσε επίσης να εξετασθεί το ενδεχόμενο δημιουργίας ενός μηχανισμού που θα παρακολουθεί εάν τηρούνται οι αρχές της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων και της επικουρικότητας κατά την εκ μέρους των κρατών μελών υλοποίηση των νομοθετικών πράξεων που θεσπίζει η Ένωση.

¹ Βλ. σχετικά το Πρωτόκολλο για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Συλλογή Συνθηκών, Τόμος I, Βιβλίο I, σελ. 375).

ΕΚΤΑΣΗ ΤΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ/ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΥΣ
ΔΙΑΦΟΡΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ ΠΟΥ ΚΑΛΥΠΤΟΥΝ ΟΙ ΣΥΝΘΗΚΕΣ

A. ΣΥΝΘΗΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

α) Κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) (Τίτλος V της ΣΕΕ)

Σύμφωνα με το άρθρο 2 δεύτερο εδάφιο της ΣΕΕ, η Ένωση θέτει ως στόχο «να επιβεβαιώσει την ταυτότητά της στη διεθνή σκηνή, ιδίως με την εφαρμογή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένης της προοδευτικής διαμόρφωσης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει σε κοινή άμυνα σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 17».

Η αρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ είναι εν δυνάμει ευρύτατη : δυνατόν να καλύπτει «όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας». Οι στόχοι της πολιτικής αυτής είναι επίσης γενικότατοι : περιφρούρηση των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητας της Ένωσης, ενίσχυση της ασφάλειας της Ένωσης, διατήρηση της ειρήνης και ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, προαγωγή της διεθνούς συνεργασίας, ανάπτυξη και ενίσχυση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών. Ο Τίτλος V δεν περιέχει διατάξεις που να συγκεκριμενοποιούν και να περιορίζουν την έκταση της δράσης της Ένωσης.

Οι αρμοδιότητες της Ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ είναι συντρέχουσες προς εκείνες των κρατών μελών, πλην των περιπτώσεων της αμυντικής πολιτικής (καθήκοντα του Πέτερσμπεργκ), όπου είναι συμπληρωματικές. Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται σποραδικά και η κάθε περίπτωση αντιμετωπίζεται χωριστά, είτε από την ίδια την Ένωση είτε από την Ένωση μαζί με τα κράτη μέλη.

β) Αστυνομική και δικαστική συνεργασία στον ποινικό τομέα (Τίτλος VI της ΣΕΕ)

Οι εξουσίες δράσης της Ένωσης στον τομέα αυτόν ορίζονται με γνώμονα τόσο τους στόχους όσο και τους τομείς στους οποίους η ΕΕ δικαιούται να ενεργεί.

Σκοπός της Ένωσης είναι να προσφέρει στους πολίτες υψηλό επίπεδο προστασίας σε ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, προλαμβάνοντας το ρατσισμό και την ξеноφοβία και καταπολεμώντας τα φαινόμενα αυτά (άρθρο 29 πρώτο εδάφιο της ΣΕΕ). Οι τομείς στους οποίους δικαιούται να ενεργεί η Ένωση είναι περιορισμένοι : αστυνομική συνεργασία (απευθείας ή μέσω της Ευρωπόλ), δικαστική συνεργασία στον ποινικό τομέα και προσέγγιση των κανόνων του ποινικού δικαίου των κρατών μελών (άρθρο 29 δεύτερο εδάφιο). Τα κράτη μέλη διατηρούν αποκλειστική αρμοδιότητα ως προς τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την περιφρούρηση της εσωτερικής ασφάλειας, όπως ρητά αναφέρει το άρθρο 33 της ΣΕΕ.

Όλοι οι τομείς του Τίτλου VI εμπίπτουν στις συντρέχουσες αρμοδιότητες, πλην της σύστασης και λειτουργίας κοινών οργάνων όπως η Ευρωπόλ ή η Eurojust, όπου υφίσταται αποκλειστική λειτουργική αρμοδιότητα της Ένωσης, δεδομένου ότι η αρμοδιότητα αυτή από τη φύση της δεν μπορεί να ασκηθεί από κάθε κράτος μέλος χωριστά.

B) ΙΔΡΥΤΙΚΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ

α) Τομείς εμπίπτοντες στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας

- Κοινή εμπορική πολιτική (με την έκταση που είχε πριν από τη Συνθήκη της Νίκαιας).
- Βιολογικοί θαλάσσιοι πόροι στις ζώνες που καλύπτει η Συνθήκη.
- Νομισματική πολιτική για τα δώδεκα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.
- Τομείς όπου η Κοινότητα έχει ευρέως νομοθετήσει με βάση τις συντρέχουσες αρμοδιότητές της, όπως η σύναψη διεθνών συμφωνιών για ορισμένα θέματα μεταφορών ή σε τομείς όπου η Κοινότητα έχει πλήρως εναρμονίσει το καθεστώς πρόσβασης σε μη μισθωτή δραστηριότητα.
- Ειδική περίπτωση : εσωτερική αγορά (αποκλειστική «λειτουργική» αρμοδιότητα, στο πλαίσιο της οποίας τα κράτη μέλη διατηρούν ενίοτε την αρμοδιότητά τους) (βλέπε β)).

β) Τομείς εμπíπτοντες στη συντρέχουσα (ή κοινή) αρμοδιότητα της Κοινότητας και των κρατών μελών

Στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι περισσότεροι τομείς της ΣΕΚ. Η δυνητική αρμοδιότητα της Κοινότητας είναι λιγότερο ή περισσότερο ευρεία ανάλογα με τους τομείς.

1. Ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης

Η Κοινότητα δικαιούται να θεσπίζει τα μέτρα ή τις τεχνικής φύσεως διατάξεις που σκοπό έχουν να διευκολύνουν την εκ μέρους των πολιτών της Ένωσης άσκηση ορισμένων δικαιωμάτων τα οποία τους αναγνωρίζει η Συνθήκη : δικαίωμα κυκλοφορίας και παραμονής στην επικράτεια των κρατών μελών, δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές και τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δικαίωμα του αναφέρεσθαι και δικαίωμα προσφυγής στο διαμεσολαβητή.

Η Κοινότητα δικαιούται επίσης να θεσπίζει διατάξεις προς συμπλήρωση των δικαιωμάτων αυτών (τις οποίες πρέπει να εγκρίνουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους οικείους συνταγματικούς κανόνες).

2. Γεωργία και αλιεία (εξαιρείται το τμήμα που εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα)

Οι στόχοι της κοινοτικής δράσης είναι ευρύτατοι : αύξηση της παραγωγικότητας της γεωργίας δια της αναπτύξεως της τεχνικής προόδου, εξασφάλιση αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου στον αγροτικό πληθυσμό, σταθεροποίηση των αγορών, εξασφάλιση του ανεφοδιασμού, εξασφάλιση λογικών τιμών για τους καταναλωτές. Οι στόχοι αυτοί επιτυγχάνονται με την κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών.

Η αρμοδιότητα της Κοινότητας είναι ευρύτατη εν προκειμένω.

3. Οι τέσσερις ελευθερίες (εμπορεύματα, πρόσωπα, υπηρεσίες και κεφάλαια)

Πρόκειται για την εκ μέρους της Κοινότητας θέσπιση μέτρων εξάλειψης των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των εργαζομένων (μισθωτών και μη), των υπηρεσιών και των κεφαλαίων στο εσωτερικό της Κοινότητας.

Η αρμοδιότητα αυτή είναι δυνητικά ευρύτατη αν όχι απεριόριστη (τονίσθηκε ότι η έννοια του αναγκαίου για την εσωτερική αγορά μπορεί να ερμηνεύεται πολύ διασταλτικά) και έχει ασκηθεί σε μεγάλο βαθμό από την Κοινότητα. Όντως για την κατοχύρωση αυτών των τεσσάρων ελευθεριών η Κοινότητα έχει αναπτύξει έντονη νομοθετική δραστηριότητα σε ό,τι αφορά την ελεύθερη εγκατάσταση και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, το δίκαιο των εταιριών, τις τράπεζες, τις ασφαλιστικές εταιρίες και τις κινητές αξίες, την ελεύθερη κυκλοφορία των μισθωτών εργαζομένων, τις συμβάσεις του δημοσίου, την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων, το συντονισμό των καθεστώτων κοινωνικής ασφάλισης κλπ.

4. Θεωρήσεις, άσυλο και μετανάστευση

Η Κοινότητα δικαιούται να θεσπίζει σειρά μέτρων με σκοπό τη βαθμιαία δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Το περιεχόμενο αυτών των μέτρων ορίζεται αρκετά αναλυτικά στη Συνθήκη (κατανομή «καθ' ύλην»).

Πρόκειται για μέτρα που σκοπό έχουν :

- να εξασφαλίσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων· εδώ υπάγονται και ορισμένα συνοδευτικά μέτρα περί των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, του ασύλου και της μετανάστευσης,
- άλλα μέτρα στον τομέα του ασύλου, της μετανάστευσης και της προστασίας των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών,
- μέτρα δικαστικής συνεργασίας στον τομέα του αστικού δικαίου,
- μέτρα ενθάρρυνσης και ενίσχυσης της διοικητικής συνεργασίας.

Ορισμένα από τα μέτρα αυτά περιορίζονται αναγκαστικά σε ελάχιστους κοινούς κανόνες, ενώ τα κράτη μέλη δικαιούνται να νομοθετούν περαιτέρω προς την αυτή κατεύθυνση.

5. Μεταφορές

Σκοπός της πολιτικής αυτής είναι κυρίως η πραγμάτωση της εσωτερικής αγοράς των μεταφορών.

Προς τούτο είναι δυνατόν να θεσπισθούν τα εξής μέτρα :

- κοινοί κανόνες που διέπουν τις διεθνείς μεταφορές,
- προϋποθέσεις πρόσβασης στις εθνικές μεταφορές κράτους μέλους για μεταφορείς που δεν κατοικούν σ' αυτό,
- μέτρα βελτίωσης της ασφάλειας των μεταφορών,
- οιοδήποτε άλλο χρήσιμο μέτρο.

Η αρμοδιότητα της Κοινότητας είναι εν προκειμένω ευρύτατη (η διατύπωση «οιοδήποτε άλλο χρήσιμο μέτρο» παρέχει ευρύτατο πεδίο).

6. Ανταγωνισμός

Το καθεστώς ανταγωνισμού που θεσπίζει η ΣΕΚ θεμελιώνεται στη βασική αρχή της απαγόρευσης των αθέμιτων πρακτικών, της κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης και των κρατικών ενισχύσεων (εκτός εάν μπορεί να αποδειχθεί ότι είναι συμβατές με την εσωτερική αγορά). Για την εφαρμογή της αρχής αυτής το Συμβούλιο θεσπίζει κανονισμούς ή οδηγίες.

Εάν μια αθέμιτη πρακτική ή κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης δεν θίγει το εμπόριο μεταξύ των κρατών αλλά έχει αντίκτυπο σε ένα μόνο κράτος, εφαρμόζεται μόνον το εσωτερικό δίκαιο του κράτους.

Στον τομέα αυτόν η Κοινότητα ασκεί την αρμοδιότητά της αρκετά συστηματικά, ιδίως σε ό,τι αφορά τον έλεγχο.

7. Φορολογία

Το άρθρο 3 της ΣΕΚ δεν αναφέρει τη φορολογία ως πολιτική ή δράση της Κοινότητας. Η σχετική αρμοδιότητα της Κοινότητας ορίζεται μάλλον συσταλτικά και σε σχέση κυρίως με την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς. Επίσης ορισμένες διατάξεις της Συνθήκης που διέπουν άλλους τομείς αναφέρονται και στη φορολογία (π.χ. περιβάλλον). Στον τομέα των έμμεσων φόρων η Κοινότητα είναι αρμόδια για την εναρμόνιση του συντελεστή του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης. Στον τομέα των άμεσων φόρων αρμόδια είναι κυρίως τα κράτη μέλη.

8. Κοινωνική πολιτική

Η πολιτική αυτή αποσκοπεί στην προώθηση της απασχόλησης, στη βελτίωση των συνθηκών ζωής και εργασίας, στην παροχή προσήκουσας κοινωνικής προστασίας, στον κοινωνικό διάλογο, στην ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων που απαιτούνται για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου απασχόλησης σε διαρκή βάση και στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Προς επίτευξη των στόχων αυτών η Κοινότητα μπορεί να θεσπίζει ελάχιστες κοινές διατάξεις σε μια σειρά τομέων που απαριθμεί η Συνθήκη (καθ' ύλην οριοθέτηση) :

- βελτίωση του εργασιακού περιβάλλοντος,
- όροι εργασίας,
- ενημέρωση και γνωμοδοσία των εργαζομένων,
- κοινωνική ενσωμάτωση των προσώπων που αποκλείονται από την εργασία
- ισότητα ανδρών και γυναικών.

Ρητή εξαίρεση από τη δράση της Κοινότητας σε ορισμένους τομείς (αμοιβές, δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, δικαίωμα απεργίας και ανταπεργίας). Τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να θεσπίζουν περαιτέρω κανόνες προς την αυτή κατεύθυνση.

9. Περιβάλλον

Στον τομέα αυτόν η Κοινότητα επίσης δικαιούται να θεσπίζει ελάχιστους κοινούς κανόνες που συμβάλλουν στην επίτευξη των ακόλουθων στόχων :

- διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος,
- προστασία της υγείας του ανθρώπου,
- συνετή και λελογισμένη χρήση των φυσικών πόρων,
- προώθηση σε διεθνή κλίμακα των μέτρων αντιμετώπισης περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων.

Η αρμοδιότητα της Κοινότητας σ' αυτόν τον τομέα είναι σχετικά ευρεία. Τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να θεσπίζουν περαιτέρω κανόνες προς την αυτή κατεύθυνση.

10. Προστασία των καταναλωτών

Η Κοινότητα συμβάλλει στην προαγωγή των συμφερόντων των καταναλωτών και στην εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών θεσπίζοντας :

- μέτρα στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς,
- μέτρα που υποστηρίζουν και συμπληρώνουν την πολιτική των κρατών μελών στον τομέα της προστασίας των καταναλωτών.

Τα μέτρα που θεσπίζει η Κοινότητα συνίστανται σε ελάχιστους κοινούς κανόνες, ενώ τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να θεσπίζουν περαιτέρω μέτρα προς την αυτή κατεύθυνση.

11. Διευρωπαϊκά δίκτυα (διαλειτουργικότητα και πρότυπα).

Ο τομέας είναι πολύ περιορισμένος, άρα περιορισμένη και η αρμοδιότητα της Κοινότητας, η οποία συμβάλλει στη δημιουργία και την ανάπτυξη διευρωπαϊκών δικτύων στις υποδομές των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας, θέτοντας σε εφαρμογή δράσεις προς εξασφάλιση της διαλειτουργικότητας των δικτύων, ιδίως στον τομέα της εναρμόνισης των τεχνικών προτύπων.

12. Οικονομική και κοινωνική συνοχή

Η σχετική δράση της Κοινότητας αποσκοπεί στην εκπλήρωση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, μειώνοντας τις ανισότητες στο επίπεδο ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών μέσω των διαρθρωτικών ταμείων (ΕΓΤΠΕ, Τμήμα Προσανατολισμού, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης) και του Ταμείου Συνοχής (περιβάλλον και διευρωπαϊκά δίκτυα στον τομέα υποδομής των μεταφορών).

13. Ενέργεια, πολιτική προστασία και τουρισμός

Είναι τομείς για τους οποίους δεν υπάρχουν ειδικές διατάξεις στη Συνθήκη ΕΚ. Εντούτοις το άρθρο 3 ορίζει ότι η δράση της Κοινότητας περιλαμβάνει «μέτρα» σ' αυτόν τον τομέα, οπότε η Κοινότητα έχει θεσπίσει κάποια μέτρα (πολύ περιορισμένα) βάσει του άρθρου 308 της ΣΕΚ. Ως προς την ενέργεια, ορισμένες διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ που διέπουν άλλους τομείς περιέχουν σχετική αναφορά (λ.χ. τα διευρωπαϊκά δίκτυα).

γ) Τομείς στους οποίους η νομοθετική αρμοδιότητα είναι αποκλειστικότητα των κρατών μελών, ενώ η Ένωση απλώς υποστηρίζει τη δράση τους (συμπληρωματικές δραστηριότητες)

Είναι οι τομείς στους οποίους τα κράτη νομοθετούν κατ' αποκλειστική αρμοδιότητα και η Κοινότητα αδυνατεί να τα υποχρεώσει να αλλάξουν τη νομοθεσία τους.

1. Οικονομική πολιτική

Η δράση της Κοινότητας στον τομέα αυτόν σκοπό έχει να συντονίζει τις οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών δια της εγκρίσεως συστάσεων σχετικά με τις βασικές κατευθύνσεις των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, και να εποπτεύει την εξέλιξη της δημοσιονομικής κατάστασης και το ύψος του δημόσιου χρέους των κρατών μελών.

Η άσκηση της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών παραμένει στην αρμοδιότητά τους.

2. Απασχόληση

Η Κοινότητα συμβάλλει στην επίτευξη υψηλού επιπέδου απασχόλησης ενθαρρύνοντας τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και υποστηρίζοντας, εν ανάγκη δε και συμπληρώνοντας, τη δράση τους. Τα κράτη μέλη παραμένουν αρμόδια στον τομέα της απασχόλησης. Η Κοινότητα δικαιούται να καταστρώνει μια συντονισμένη στρατηγική για την απασχόληση, την οποία τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τους κατά τη χάραξη της δικής τους πολιτικής στον τομέα αυτόν. Προς υποστήριξη της στρατηγικής αυτής η Κοινότητα μπορεί να θεσπίζει δράσεις ενθάρρυνσης, ώστε να ευνοήσει τη συνεργασία των κρατών μελών και να υποστηρίξει τη δράση τους. Κοινοτική εναρμόνιση αποκλείεται.

3. Τελωνειακή συνεργασία

Η Κοινότητα δικαιούται να θεσπίζει μέτρα προς ενίσχυση της τελωνειακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

4. Παιδεία (γενική και επαγγελματική εκπαίδευση) και θέματα νεολαίας

Σκοπός της πολιτικής αυτής είναι να συμβάλει στην ανάπτυξη όσο το δυνατόν υψηλότερου επιπέδου γνώσης, διευρύνοντας την πρόσβαση στην εκπαίδευση και θέτοντας σε εφαρμογή μια πολιτική επαγγελματικής εκπαίδευσης των εργαζομένων, βασικής αλλά και συνεχούς. Τα κράτη μέλη διατηρούν την πλήρη ευθύνη για την οργάνωση και το περιεχόμενο των συστημάτων γενικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης καθώς και για την πολιτιστική και γλωσσική ποικιλομορφία, ενώ η Κοινότητα απλώς υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δράση τους. Αποκλείεται οιαδήποτε εναρμόνιση.

5. Πολιτισμός

Η Κοινότητα δικαιούται να διεξάγει δράσεις ενθάρρυνσης με σκοπό την υποστήριξη και συμπλήρωση της πολιτιστικής δράσης των κρατών μελών, σεβόμενη την εθνική και περιφερειακή ιδιομορφία τους, συνάμα δε προβάλλοντας την κοινή πολιτιστική κληρονομιά. Οιαδήποτε εναρμόνιση αποκλείεται.

6. Δημόσια υγεία

Η δράση της Κοινότητας, η οποία συμπληρώνει και υποστηρίζει τις εθνικές πολιτικές στον τομέα αυτόν, αφορά τη βελτίωση της δημόσιας υγείας και την πρόληψη των πάσης φύσεως ασθενειών του ανθρώπου. Οιαδήποτε εναρμόνιση αποκλείεται. Η διοργάνωση και η παροχή των υπηρεσιών υγείας υπάγεται ρητά στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών.

7. Τα διευρωπαϊκά δίκτυα (εξαιρέσει της διαλειτουργικότητας των δικτύων και των τεχνικών προτύπων)

Η δράση της Κοινότητας συμβάλλει στη δημιουργία και στην ανάπτυξη διευρωπαϊκών δικτύων στον τομέα των υποδομών των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας μέσω :

- της χάραξης ενός συνόλου προσανατολισμών που καλύπτουν τους στόχους, τις προτεραιότητες και τις βασικές κατευθύνσεις της δράσης στον τομέα των ευρωπαϊκών δικτύων,
- υποστήριξης των σχεδίων κοινού ενδιαφέροντος των ήδη υποστηριζόμενων από τα κράτη μέλη και οριζόμενων στο πλαίσιο αυτών των κοινών προσανατολισμών.

8. Βιομηχανία

Σκοπός της δράσης στον τομέα αυτό είναι να συντελέσει ώστε να εξασφαλισθούν οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την ανταγωνιστικότητα της κοινοτικής βιομηχανίας μέσω ειδικών μέτρων στήριξης των δράσεων των κρατών μελών. Τα μέτρα αυτά κατά κανόνα είναι προγράμματα που χρηματοδοτούνται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό και δεν επιτρέπεται να επιφέρουν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.

9. Τεχνολογική έρευνα και ανάπτυξη (ΤΕΑ)

Σκοπός της κοινοτικής δράσης στον τομέα αυτόν είναι να ενισχύσει τις επιστημονικές και τεχνολογικές βάσεις της κοινοτικής βιομηχανίας και να ευνοήσει την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητάς της διεθνώς καθώς και να προωθήσει τις ερευνητικές δράσεις που κρίνονται αναγκαίες βάσει άλλων κεφαλαίων της Συνθήκης.

Κατά την επιδίωξη των στόχων αυτών η Κοινότητα αναπτύσσει σειρά δράσεων που συμπληρώνουν τις δράσεις των κρατών μελών και δη καταστρώνει πρόγραμμα-πλαίσιο που συμπεριλαμβάνει όλες τις δράσεις ΕΑ, υλοποιείται δε μέσω ειδικών προγραμμάτων.

10. Συνεργασία για την ανάπτυξη

Η πολιτική της Κοινότητας σ' αυτόν τον τομέα είναι συμπληρωματική των αντίστοιχων πολιτικών των κρατών μελών και αποσκοπεί κυρίως στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των αναπτυσσόμενων χωρών, χάρη στη θέσπιση μέτρων που δεν επιτρέπεται να προσλάβουν την μορφή πολυετών προγραμμάτων.

δ) Αποκλειστικές αρμοδιότητες των κρατών μελών

Πρόκειται ιδίως για τα εξής :

1. Τομείς που δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης, άρα παραμένουν αρμοδιότητα των κρατών μελών, λ.χ. εσωτερική οργάνωση των κρατών, εθνική ταυτότητα, εθνικές στρατιωτικές δομές, εθνική δημόσια διοίκηση, κ.λπ.
2. Τομείς οι οποίοι βάσει της Συνθήκης ρητά υπάγονται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών¹ :
 - δημόσια τάξη και ασφάλεια,
 - εφαρμογή του ποινικού δικαίου και διοίκηση της δικαιοσύνης,
 - αμοιβές, δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, δικαίωμα απεργίας και ανταπεργίας,
 - οργάνωση και εξοπλισμός των υπηρεσιών υγείας και περίθαλψης,
 - σύστημα ιδιοκτησίας.
3. Τομείς στους οποίους η Συνθήκη απαγορεύει στην ΕΚ να νομοθετεί : εκπαίδευση, (γενική και επαγγελματική), πολιτισμός, υγεία, απασχόληση.

¹ Εξάλλου η Συνθήκη επιτρέπει στα κράτη μέλη διάφορες παρεκκλίσεις από τις τέσσερις ελευθερίες κυκλοφορίας, για λόγους δημοσίας τάξεως και ασφάλειας ή άλλους λόγους γενικού ενδιαφέροντος που απαριθμούνται στις οικείες διατάξεις.