

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

του : κ. Henning Christophersen

προς : τη Συνέλευση

Θέμα : **Εντολή της Ομάδας εργασίας για τις Επικουρικές αρμοδιότητες**

Συνημμένως σας διαβιβάζουμε ένα σημείωμα για το προαναφερόμενο θέμα, προκειμένου να διευκολυνθούν οι συζητήσεις της Ομάδας εργασίας για τις επικουρικές αρμοδιότητες.

ΟΜΑΔΑ V : «Επικουρικές αρμοδιότητες»

Πρόεδρος : κ. Henning Christophersen

*Πώς θα πρέπει να αντιμετωπιστούν στο μέλλον οι «επικουρικές» αρμοδιότητες ;
Θα πρέπει άραγε να δοθούν στα κράτη μέλη πλήρεις αρμοδιότητες επί θεμάτων για τα
οποία η Ένωση διαθέτει τη στιγμή αυτή επικουρικές αρμοδιότητες, ή μήπως θα πρέπει
να καθοριστούν επακριβώς τα όρια των επικουρικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης ;*

Σκοπός του παρόντος σημειώματος είναι να προταθούν στα μέλη της Ομάδας εργασίας για τις επικουρικές αρμοδιότητες αφενός μια συγκεκριμένη προσέγγιση των θεμάτων που καλούνται να εξετάσουν καθώς και αφετέρου ένα πρόγραμμα εργασιών.

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Αντικείμενο της συζήτησης

Η Ομάδα εργασίας θα επικεντρώσει την προσοχή της στο ζήτημα των επικουρικών αρμοδιοτήτων προκειμένου να συμβάλει στη σαφέστερη οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ και των κρατών μελών.

Ορισμός των επικουρικών αρμοδιοτήτων

Η πρώτη δυσκολία, και επομένως ο πρώτος στόχος μας, είναι ο ορισμός της έννοιας των επικουρικών αρμοδιοτήτων. Αν και δεν υπάρχει τη στιγμή αυτή ένας σαφής γενικός ορισμός, θεωρείται γενικά αποδεκτό ότι οι επικουρικές αρμοδιότητες καλύπτουν τους τομείς στους οποίους η παρέμβαση της Κοινότητας περιορίζεται στο να συμπληρώνει, να επικουρεί ή να συντονίζει τις δράσεις των κρατών μελών. (Στους τομείς αυτούς είναι συνήθης πρακτική η αρνητική οριοθέτηση αρμοδιοτήτων, π.χ. σε ορισμένους τομείς αποκλείεται η εναρμόνιση). Η εξουσία θέσπισης νομοθετικών κανόνων στους τομείς αυτούς παραμένει στα κράτη μέλη και η παρέμβαση της Κοινότητας δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό της παρέμβασης των κρατών μελών.

Σημειωτέον ότι η βασική διαφορά μεταξύ επικουρικών αρμοδιοτήτων και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων έγκειται στο ότι, στην περίπτωση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, από τη στιγμή που η Ένωση/Κοινότητα έχει λάβει νομοθετικά μέτρα σε συγκεκριμένους τομείς, τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να νομοθετήσουν στους ίδιους αυτούς τομείς, παρά μόνο στον βαθμό που απαιτείται για την εφαρμογή των θεσπισθέντων μέτρων. Οι κοινοτικές αρμοδιότητες επομένως αποκτούν, με την άσκησή τους, χαρακτήρα αποκλειστικών αρμοδιοτήτων. Αυτό δεν είναι δυνατόν να συμβεί στους τομείς επικουρικής αρμοδιότητας επειδή οι Συνθήκες καθορίζουν αυστηρώς τα όρια της κοινοτικής παρέμβασης, η οποία δεν πρέπει να θίγει τις νομοθετικές αρμοδιότητες των κρατών μελών.

Η εν λόγω κατηγορία αρμοδιοτήτων καλύπτει ως επί το πλείστον τους νέους τομείς πολιτικής που προστέθηκαν με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ή μεταγενέστερα. Μάλιστα, αποτελούν παραδείγματα της τρέχουσας τάσης να αντικαθίσταται η λειτουργική μέθοδος απονομής αρμοδιοτήτων (που ανατίθενται βάσει των προς επίτευξη στόχων) από την καθ' ύλην κατανομή αρμοδιοτήτων. Εν προκειμένω, οι νομικές βάσεις καθορίζουν επακριβώς τις δράσεις που πρέπει να αναλάβει η Κοινότητα, οι οποίες σε ορισμένες περιπτώσεις συνοδεύονται από συγκεκριμένο αποκλεισμό αρμοδιοτήτων. Η σχέση μεταξύ των συγκεκριμένων οριοθετήσεων αρμοδιοτήτων (π.χ. αποκλείεται η εναρμόνιση στον τομέα του πολιτισμού) και των λειτουργικών εξουσιών της Ένωσης (π.χ. στα πλαίσια της εσωτερικής αγοράς) θέτει σημαντικά ζητήματα.

- *Πώς θα μπορούσε να γίνει μια διαφανέστερη διάκριση μεταξύ των τομέων επικουρικής αρμοδιότητας, των τομέων στους οποίους η ΕΕ δεν έχει καμία αρμοδιότητα και των τομέων όπου υπάρχει συντρέχουσα αρμοδιότητα (κοινή αρμοδιότητα της ΕΕ και των κρατών μελών) ;*
- *Πώς θα μπορούσαν να διευκρινιστούν και να προσδιοριστούν ορθολογικά οι επικουρικές αρμοδιότητες ; Θα πρέπει μήπως να εισαχθεί ένας ορισμός των επικουρικών αρμοδιοτήτων στις Συνθήκες ; Εάν ναι, ποιες θα είναι οι συνέπειες ;*

Τομείς πολιτικής που εμπίπτουν στις επικουρικές αρμοδιότητες

Σύμφωνα με τον προτεινόμενο ορισμό, μπορούμε ήδη από τώρα να καταρτίσουμε έναν προσωρινό κατάλογο τομέων επικουρικής αρμοδιότητας (ο οποίος θα συμπληρωθεί βάσει των εργασιών μας) : απασχόληση, τελωνειακή συνεργασία, παιδεία, επαγγελματική κατάρτιση και νεολαία, πολιτισμός, δημόσια υγεία, διευρωπαϊκά δίκτυα (εκτός από τη διαλειτουργικότητα και τα πρότυπα), βιομηχανία, έρευνα και ανάπτυξη. (Το ζήτημα του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών εξετάζεται από άλλη Ομάδα εργασίας).

- *Θα πρέπει άραγε να επιχειρήσουμε να συμπεριλάβουμε στη Συνθήκη όλους τους τομείς πολιτικής της ΕΕ που εμπίπτουν στην κατηγορία των επικουρικών αρμοδιοτήτων ;*

Δημόσια κριτική

Συχνά διατυπώνεται η επίκριση ότι η ΕΕ παρεμβαίνει σε υπερβολικό αριθμό θεμάτων και με υπερβολικά λεπτομερή τρόπο. Οι τομείς που εμπίπτουν στις επικουρικές αρμοδιότητες αποτελούν συχνά αντικείμενο τέτοιων επικρίσεων. Η έλλειψη διαφάνειας του συστήματος τροφοδοτεί την άποψη ότι η εθνική κυριαρχία υφίσταται διάβρωση σε βαθμό πέραν του αναγκαίου για την αντιμετώπιση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος.

Παρ' όλο που πρόκειται για τομείς στους οποίους η κοινοτική δραστηριότητα περιορίζεται στη συμπλήρωση των δράσεων των κρατών μελών, ιδίως με προγράμματα στήριξης που χρηματοδοτούνται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, και στους οποίους οι Συνθήκες ρητά απαγορεύουν στην Κοινότητα να λάβει νομοθετικά μέτρα, υπάρχει η λανθασμένη αντίληψη ότι η Κοινότητα όντως διαθέτει νομοθετική αρμοδιότητα στους τομείς αυτούς.

Η μέθοδος του ανοικτού συντονισμού, βάσει της οποίας τίθενται στόχοι χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η κατανομή των εξουσιών, συμβάλλει στην έλλειψη διαφάνειας του συστήματος και δίνει την εντύπωση ότι η Κοινότητα διαθέτει ευρείες αρμοδιότητες, ενώ στην πραγματικότητα δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο.

- *Θα πρέπει άραγε να εξεταστεί το ενδεχόμενο θέσπισης περαιτέρω ορισμών ή αρνητικών οριοθετήσεων των κοινοτικών αρμοδιοτήτων και, εάν ναι, ποια μορφή θα πρέπει να λάβουν ;*
- *Θα πρέπει άραγε να συμπεριληφθεί στη Συνθήκη μια αναφορά στη μέθοδο του ανοικτού συντονισμού ενώ παράλληλα θα προσδιοριστούν τα όριά της ;*

Συσχέτιση με το ευρύτερο ζήτημα των αρμοδιοτήτων

Το ζήτημα των επικουρικών αρμοδιοτήτων αποτελεί σημαντικό μέρος της ευρύτερης συζήτησης για την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ. Η συζήτηση θα μπορούσε να καλύψει επίσης το ενδεχόμενο αναθεώρησης του άρθρου 308 της Συνθήκης ΕΚ. Το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι το άρθρο 308 δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την επέκταση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας πέραν του πλαισίου που καθορίζει η Συνθήκη, ή για την εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σε τομείς στους οποίους απαγορεύεται στην Κοινότητα να πράξει κάτι τέτοιο (αυτή είναι η περίπτωση των περισσότερων τομέων που εμπίπτουν στις επικουρικές αρμοδιότητες).

- *Ποιες θα ήταν άραγε οι επιπτώσεις από την εισαγωγή αυστηρότερων όρων χρησιμοποίησης του άρθρου 308 ;*
- *Θα είναι άραγε χρήσιμο να εισαχθούν στη Συνθήκη οι αρχές που διέπουν τη χρησιμοποίηση του άρθρου 308 όπως τις καθόρισε το Δικαστήριο ;*

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΡΓΑΣΙΩΝ

Θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί το ακόλουθο πρόγραμμα εργασιών σε τέσσερα στάδια :

1. Ορισμός της έννοιας των «επικουρικών αρμοδιοτήτων», προκειμένου να καταρτιστεί επακριβής κατάλογος των τομέων που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες αυτές, βάσει ενός εγγράφου που θα υποβληθεί στην Ομάδα εργασίας κατά την πρώτη της συνεδρίαση.
 2. Ανάλυση του «τι πράγματι κάνει» η Ευρωπαϊκή Ένωση στον τομέα των επικουρικών αρμοδιοτήτων (και χρησιμοποίηση του άρθρου 308 σε σχέση με τις επικουρικές αρμοδιότητες) : η Γραμματεία θα μπορούσε να ετοιμάσει μια επισκόπηση του είδους της νομοθετικής δραστηριότητας που υπάρχει στον τομέα αυτόν καθώς και του χαρακτήρα και του εύρους των άλλων δράσεων/μέτρων της ΕΕ.
 3. Ανάλυση των σημείων πιθανής σύγκρουσης («αλληλοπαρεμβολή») μεταξύ των αρμοδιοτήτων της ΕΕ και των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών. Θα μπορούσαν να διοργανωθούν μια-δυο ακροάσεις με εθνικούς εμπειρογνώμονες και στελέχη της Επιτροπής.
 4. Συμπεράσματα και λύσεις που θα πρέπει να διερευνηθούν, ιδίως όσον αφορά τα θέματα που απορρέουν από την εντολή που έχει λάβει η Ομάδα εργασίας.
-