

NOTA

van:	het praesidium
aan:	de Conventie
Betreft:	Beschrijving van de wijze waarop de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten thans zijn afgebakend

Hierbij gaat voor de leden van de Conventie een nota met een beschrijving van de wijze waarop de verdeling van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten thans geregeld is.

**Beschrijving van de wijze waarop de bevoegdheden
tussen de Europese Unie en de lidstaten thans zijn afgebakend**

- I. De wijze waarop de verdeling van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten thans geregeld is, kan als volgt worden samengevat:

A) WETGEVENDE BEVOEGDHEDEN¹

De Europese Unie/Europese Gemeenschap (EG) beschikt alleen over de bevoegdheden die haar bij de verdragen zijn toegedeeld (artikel 5 van het VEG). In de oprichtingsverdragen werden de wetgevende bevoegdheden de EG in de meeste gevallen verleend op basis van de te bereiken doelstellingen (artikelen 2 en 3 van het VEG) en van de middelen om die doeleinden te bereiken (functionele methode). Bij de opeenvolgende verdragsherzieningen is die methode op bepaalde gebieden evenwel vervangen door een nauwkeurige omschrijving van het optreden van de Gemeenschap, waarbij bevoegdheid in bepaalde gevallen specifiek wordt uitgesloten (materiële attributiemethode). Op bepaalde gebieden worden de wetgevende bevoegdheden van de Unie derhalve zowel door de doelstellingen als door de onderwerpen bepaald.

De Unie/Gemeenschap beschikt over drie soorten wetgevende bevoegdheden: exclusieve, concurrerende (of gedeelde) en aanvullende bevoegdheden, die als volgt kunnen worden omschreven:

¹ In deze nota wordt onder wetgevende bevoegdheden verstaan dat de instellingen wetteksten aannemen of juridische verplichtingen scheppen (voorgesteld wordt dit het “tweede niveau” of het “afgeleide recht” te noemen) op grond van de verdragen zelf (het “eerste niveau”, het “primair recht”).

- a) Exclusieve bevoegdheden: gebieden waarop de Unie als enige wettelijke bepalingen kan vaststellen. Ieder optreden van de lidstaten is in beginsel uitgesloten. De lidstaten kunnen slechts handelen indien zij daartoe door de instellingen van de Unie worden gemachtigd of wanneer er een leemte moet worden opgevuld.

De gebieden waarop de Gemeenschap exclusieve bevoegdheid heeft zijn: de gemeenschappelijke handelspolitiek, de levende rijkdommen van de zee in de door het verdrag bestreken gebieden en het monetair beleid van de twaalf lidstaten die deel uitmaken van de eurozone. Daaraan moeten de gebieden worden toegevoegd waarop de Gemeenschap exclusieve bevoegdheid verwerft doordat zij op die gebieden veel wetgeving aanneemt.

Een specifieke vermelding verdient de instelling en werking van de interne markt. Het betreft een functionele bevoegdheid voor de harmonisatie van de wetgevingen, die principieel alleen door de Gemeenschap kan worden verwezenlijkt. Zolang de Gemeenschap die bevoegdheid evenwel niet volledig heeft uitgeoefend, behouden de lidstaten de bevoegdheid wettelijke bepalingen vast te stellen. Bovendien kan die bevoegdheid betrekking hebben op gebieden waarvoor de lidstaten in ieder geval wetgevingsbevoegdheid behouden.¹

Met betrekking tot het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) kan alleen de instelling van gemeenschappelijke organen zoals Europol en Eurojust beschouwd worden als vallend onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie, per definitie kunnen dergelijke organen niet worden ingesteld als iedere lidstaat afzonderlijk optreedt.²

- b) Concurrerende (of gedeelde) bevoegdheden: de gebieden waarop de lidstaten regelingen mogen vaststellen zolang en voorzover de Unie/Gemeenschap geen regelingen heeft vastgesteld. Zodra de Unie/Gemeenschap op het betrokken gebied optreedt, mogen de lidstaten niet meer optreden op het gebied waarvoor Gemeenschapswetgeving bestaat.

¹ Zie in dat verband Richtlijn 93/7/EEG betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht. Hoewel het om een maatregel gaat die onder de interne markt valt, heeft zij gevolgen voor het cultuurbeleid van de lidstaten, een gebied waarop de EG geen wetgevende bevoegdheid heeft.

² Hetzelfde geldt wanneer gemeenschappelijke organen worden opgericht op basis van het EG-Verdrag (bijv. het Merkenbureau).

Als de Unie op die gebieden als wetgever optreedt, moet zij het subsidiariteitsbeginsel (de Unie/Gemeenschap treedt slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt) en het evenredigheidsbeginsel (het optreden van de Unie/Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van het verdrag te verwezenlijken) in acht nemen. De intensiteit van dat optreden wordt soms bepaald door de aard van de maatregelen en het soort rechtsbesluiten waarin de verdragen voorzien.

Onder deze categorie vallen de meeste bevoegdheden van de Unie/Gemeenschap:

- VEG: burgerschap, landbouw en visserij, de vier vrijheden (vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal), visa, asiel en immigratie, vervoer, mededinging, belastingen, sociale politiek, milieu, consumentenbescherming, volksgezondheid, trans-Europese netwerken (interoperabiliteit en normen), energie, civiele bescherming en toerisme.¹
- Titel V van het VEU (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid)², met uitsluiting van defensie.
- Titel VI van het VEU (politiële en justitiële samenwerking in strafzaken).³

c) Aanvullende bevoegdheden: de gebieden waarop de Unie/Gemeenschap zich ertoe beperkt het optreden van de lidstaten aan te vullen of te ondersteunen, dan wel stimulerende of coördinerende maatregelen aan te nemen. De lidstaten blijven in ruime mate bevoegd om op die gebieden wettelijke bepalingen aan te nemen.

¹ De omvang van de bevoegdheid die bij de corresponderende hoofdstukken van het Verdrag aan de Gemeenschap is verleend, varieert naar gelang van de onderwerpen.

² Titel V bepaalt niet alleen dat de Raad gemeenschappelijke optredens vaststelt en gemeenschappelijke standpunten aanneemt, maar voorziet ook in onderling overleg, samenwerking en coördinatie van het optreden van de lidstaten op bepaalde gebieden.

³ Behalve de bepalingen over de instelling van gemeenschappelijke organen (zie blz. 3, onder a)).

Onder deze categorie vallen economisch beleid, werkgelegenheid, onderwijs, beroepsopleiding, cultuur, trans-Europese netwerken, industrie, economische en sociale samenhang, onderzoek en ontwikkeling, ontwikkelingssamenwerking en defensie (titel V van het VEU).

- d) Bevoegdheden van de lidstaten: het gaat om de gebieden waarop de verdragen de bevoegdheid van de Unie uitdrukkelijk uitsluiten of de bevoegdheid van de lidstaten uitdrukkelijk erkennen, de gebieden waarop het verdrag de Unie/de Gemeenschap verbiedt wetgevend op te treden en de gebieden die niet door het verdrag worden bestreken en derhalve, ingevolge het beginsel van de specifiek verleende bevoegdheden niet onder de bevoegdheid van de EU/EG vallen, maar waarvoor de lidstaten bevoegd blijven.

o

o o

Hoewel de bevoegdheden bij de verdragen in beginsel uitdrukkelijk aan de Gemeenschap worden verleend, heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat zij in bepaalde gevallen impliciet voortvloeien uit de tekst of de algemene structuur van het verdrag. Het betreft meer bepaald de gevallen waarin deze bevoegdheden noodzakelijk zijn om de door de verdragen toegewezen doelstellingen te verwezenlijken, met name op het gebied van de externe betrekkingen.

B) DE NIET-WETGEVENDE OF UITVOERINGSBEVOEGDHEDEN¹

Strikt juridisch geldt in het systeem van het verdrag de algemene regel dat de lidstaten bevoegd zijn voor de uitvoering en toepassing van het Gemeenschapsrecht overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke regelingen (in bepaalde gevallen voorzien deze in de uitvoering door de constitutionele entiteiten), met inachtneming van de verdragen en onder toezicht van de Commissie, de nationale hoven en rechtbanken en het Hof van Justitie². De Raad en de Commissie oefenen dergelijke bevoegdheden slechts subsidiair uit.

- a) De administratieve uitvoering van wetgevingsbesluiten (normen van het “derde niveau”): is doorgaans een zaak voor de lidstaten. Slechts indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, of indien de waarborging van een eenvormige toepassing van de wetgevingsbepalingen in alle lidstaten nodig blijkt, dient de Gemeenschap administratieve regels vast te stellen.³

¹ Onder niet-wetgevende bevoegdheden worden de aanneming van normatieve of bestuursrechtelijke teksten verstaan (voorgesteld wordt deze het “derde niveau” te noemen) en de aanneming van administratieve, budgettaire en individuele maatregelen per geval (voorgesteld wordt deze het “vierde niveau” te noemen).

² Zie artikel 10 van het VEG, het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam, en Verklaring nr. 43 over dat Protocol, gehecht aan de Slotakte van de intergouvernementele conferentie van Amsterdam.

³ In dat geval verleent de Gemeenschapswetgever (nl. het Europees Parlement en de Raad in de medebeslissingsprocedure, of de Raad in de andere gevallen) de bevoegdheid voor de administratieve uitvoering van de communautaire wetgevingsbesluiten door de Gemeenschap in beginsel aan de Commissie, die wordt bijgestaan door een Comité dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten (art. 202 VEG). De lidstaten, die een deel van hun uitvoeringsbevoegdheden opgeven ten voordele van de Commissie, oefenen immers een bepaalde controle uit via de “comitologie”.

- b) De maatregelen voor de administratieve, materiële en budgettaire uitvoering van de Gemeenschapsbesluiten (normen van het "vierde niveau"): de verantwoordelijkheid voor de aanneming van dergelijke maatregelen ligt bij de lidstaten, die binnen hun constitutionele en politieke kader vrij bepalen welke organen, procedures en voorwaarden geschikt zijn om de juiste uitvoering van het Gemeenschapsrecht te waarborgen. De Gemeenschap kan niettemin optreden bij de administratieve uitvoering van Gemeenschapsbesluiten in de gevallen waarin het Verdrag of de communautaire wetgever haar die bevoegdheid verleent (b.v. mededinging, het beheer van bepaalde communautaire programma's, enz.).

C) DE CONTROLE OP DE AFBAKENING VAN DE BEVOEGDHEDEN

Thans bestaan er twee soorten controles op de naleving van de bevoegdheidsafbakening en het subsidiariteitsbeginsel:

- a) politieke controle: de vraag of de verdragen de Unie al dan niet de bevoegdheid verlenen om in een concreet geval op te treden en in hoeverre het subsidiariteitsbeginsel in acht is genomen, hangt voor een groot deel samen met de instellingen van de Unie die deelnemen aan het besluitvormingsproces. Iedere instelling moet immers handelen met inachtneming van de haar verleende specifieke bevoegdheden. De regeringen van de lidstaten, de nationale parlementen en de publieke opinie kunnen die controle ook uitoefenen in zoverre zij de standpunten controleren die de vertegenwoordigers van hun regeringen hebben ingenomen in de Raad;

b) rechterlijke controle: door middel van beroepen voor het Hof van Justitie en de nationale rechterlijke instanties; de nationale rechter is immers de gemeenschapsrechter in het commune recht. De controle van het Hof van Justitie is ruim in het geval van het EG-Verdrag, maar beperkt in het kader van Titel VI van het VEU en onbestaande in het kader van Titel V van het VEU.

o

o o

II. De afbakening van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten staat centraal in het politieke debat dat is ontstaan als gevolg van de kritiek dat de Europese Unie door die onvoldoende duidelijke afbakening de neiging heeft regels vast te stellen op gebieden waarvoor zij niet bevoegd is (ten koste van de bevoegdheden van de lidstaten) of waar zulks niet opportuun is, dan wel veel te gedetailleerde regels vast te stellen. Ook het gebrek aan duidelijkheid in die afbakening is aangevoerd: voor de Europese burger is het moeilijk te begrijpen hoe de bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten verdeeld zijn, en hij heeft de indruk dat de EU optreedt op gebieden waarop zij dat niet zou moeten doen, en juist niet optreedt op gebieden waar een optreden op Europees niveau noodzakelijk zou zijn.

In een poging op die bezorgdheid te reageren is de Conventie in de verklaringen van Nice en Laken over de toekomst van de Unie gevraagd zich te buigen over het vraagstuk van een nauwkeuriger afbakening van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten, en van de controle op de naleving van die afbakening.