

CONV 47/02

NOTA

van:	het Praesidium
aan:	de Conventie
Betreft:	afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten - huidige regeling, problematiek en te bestuderen mogelijkheden

Voor de Conventie gaat hierbij een discussienota over het in hoofde genoemde onderwerp. De nota bouwt voort op de nota die onder het nummer CONV 17/02 aan de Conventie is voorgelegd en vervangt deze. Er is rekening gehouden met het debat in de zitting van de Conventie van 15 en 16 april 2002.

DISCUSSIONENOTA

Betreft: **Afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten**
- **Huidige regeling, problematiek en te bestuderen mogelijkheden**

Inhoud

1. Het verzoek van de Europese Raden van Nice en Laken om de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten te bestuderen werd ingegeven door de kritiek dat de Unie zich met bepaalde gebieden minder zou moeten inlaten en op andere meer zou moeten optreden. Tevens is erop gewezen dat de burgers moeilijk begrijpen hoe de bevoegdheden verdeeld zijn, met andere woorden "wie wat doet" in de Europese Unie.
2. Deze nota heeft ten doel de problemen in verband met de huidige regeling voor de afbakening van de wetgevende bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten te bestuderen en een aantal bakens uit te zetten voor de oplossing ervan (deel II).

Als leidraad voor dit beraad bevat de nota een eerste deel waarin de huidige bevoegdheidsverdeling wordt beschreven en een bijlage waarin nader wordt ingegaan op de omvang van de bevoegdheden van de Unie/Gemeenschap en van de lidstaten op de in het Verdrag bedoelde gebieden.

3. De huidige regeling voor de afbakening van de bevoegdheden is afgestemd op te bereiken doelstellingen en middelen om die te bereiken. Voor sommige gebieden zijn de aangelegenheden die de Unie kan regelen min of meer gedetailleerd opgesomd. Met dit systeem is getracht de vereiste precisie bij de bevoegdheidsafbakening te verenigen met de

nodige soepelheid om de Unie in staat te stellen zich aan te passen aan de nieuwe uitdagingen en beter tegemoet te komen aan de verwachtingen van de burgers. De merites van dit systeem staan meestal niet ter discussie en de kritiek heeft dan ook meestal betrekking op de "excessen" of de behoefte aan meer duidelijkheid veeleer dan op de noodzaak van een ingrijpende hervorming.

4. De voornaamste bezwaren tegen de huidige regeling voor de bevoegdheidsverdeling en de mogelijke oplossingen die in deze nota aan bod komen, kunnen als volgt worden samengevat:

a) het gebrek aan duidelijkheid van de regeling

Sommige verdragsbepalingen zouden ingewikkeld en duister zijn en de verdragen zouden geen bepalingen bevatten waarin de beginselen voor de verdeling van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten worden uiteengezet.

De nota geeft de Conventie in overweging te onderzoeken of en zo ja hoe het volgende dient te geschieden:

- de beginselen voor de huidige regeling voor de bevoegdheidsverdeling en in het bijzonder het beginsel voor de toekenning van bevoegdheden in de verdragen omschrijven;
- de verschillende soorten bevoegdheden en de domeinen die daaronder vallen nader preciseren;
- nader preciseren welke bevoegdheden de lidstaten hebben en met name het algemene beginsel dat de wetgevende bevoegdheden aan de lidstaten toebehoren, behalve in die gevallen waarin zij aan de Unie/Gemeenschap zijn toegekend.

b) het gebrek aan precisie van sommige verdragsbepalingen

Volgens sommige kritiek zijn een aantal verdragsbepalingen, meer bepaald de artikelen 94, 95 en 308, niet precies genoeg. Tegelijkertijd wordt ruimschoots erkend dat het juist deze bepalingen zijn die de Unie in staat hebben gesteld zich dynamisch te ontwikkelen. Een kleine minderheid wenst dat de huidige regeling wordt vervangen door een "lijst" van bevoegdheden.

Voorgesteld wordt dat de Conventie de volgende punten bestudeert:

- eventuele verduidelijking van de werkingssfeer van de artikelen 94, 95 en 308 van het VEG
- de mogelijkheid om het beroep op artikel 308 strikter te regelen;
- de noodzaak in andere bepalingen al dan niet verduidelijkingen aan te brengen;
- de noodzaak al dan niet een "lijst" van bevoegdheden van de Unie op te stellen.

c) niet-naleving van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel

Velen zijn van mening dat het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel door de wetgever niet altijd worden geëerbiedigd omdat politieke en urgentieredenen primeren boven de naleving van die beginselen.

In de nota wordt aan de Conventie voorgesteld te onderzoeken of de toepassing van deze beginselen door de instellingen die aan het wetgevingsproces deelnemen moet worden versterkt en zo ja, op welke wijze.

d) de bevoegdheden van de Unie zouden in sommige gevallen niet aan de verwachtingen van de burgers beantwoorden

Voor een meerderheid zijn de verwachtingen van de burgers een van de doorslaggevende criteria bij de vaststelling van het takenpakket van de Unie. De Verklaring van Laken onderstreept in dit verband dat de burgers vinden dat de Unie zich meer moet inlaten met bepaalde gebieden, maar op andere gebieden te veel optreedt.

Tegen deze achtergrond biedt de nota een aantal aanzetten om te onderzoeken of en zo ja op welke wijze de bevoegdheden van de Unie moeten worden herschikt.

e) Het toezicht op de naleving van de bevoegdheidsafbakening zou onvoldoende zijn

Momenteel wordt het toezicht op de naleving van de bevoegdheidsafbakening hoofdzakelijk door de instellingen van de Unie uitgeoefend, terwijl de controlerende taak van de nationale wetgevende organen, met name de nationale parlementen, beperkt is.

Aangezien een grote meerderheid in de Conventie meer controle wenst, wordt in de nota een aantal mogelijkheden voorgesteld om het politieke en/of rechterlijke toezicht op de naleving van de bevoegdheidsafbakening en het subsidiariteitsbeginsel te versterken, ondermeer door de versterking van de toezichthoudende rol van de nationale parlementen en/of de instelling van een "ad hoc" toezichtsmechanisme.

INLEIDING

5. De afbakening van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten staat centraal in het politieke debat dat is ontstaan als gevolg van de bewering van sommigen dat de Europese Unie door een 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) dan wel waar zulks niet opportuun is, of 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 Europese Unie (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.
6. 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 eerbiediging van die afbakening.

I. DE WIJZE WAAROP DE BEVOEGDHEDEN THANS ZIJN AFGEBAKEND

7. De wijze waarop de bevoegdheden thans zijn verdeeld tussen de Europese Unie en de lidstaten ¹ kan als volgt worden samengevat (leden 8 t/m 12):

¹ Bijlage I bij deze nota bevat een nauwkeuriger beschrijving van de omvang van de bevoegdheden van de Unie op ieder gebied dat onder de diverse genoemde soorten bevoegdheden valt.

A) **WETGEVENDE BEVOEGDHEDEN** ¹

8. De Europese Unie/Europese Gemeenschap (EG) beschikt slechts over geattribueerde bevoegdheden (artikel 5 van het VEG): de Unie/Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door de verdragen verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen. 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 in bepaalde gevallen evenwel vervangen door een materiële attributie van de bevoegdheden, die bestaat in de omschrijving van het precieze optreden dat van de Gemeenschap wordt verlangd, 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. ²
9. De Unie/Gemeenschap beschikt over drie soorten wetgevende bevoegdheden: exclusieve, concurrerende (of gedeelde) en aanvullende bevoegdheden. Bij gebreke van een definitie in het Verdrag kunnen zij als volgt worden omschreven:
- a) *Exclusieve bevoegdheden*: de Unie/Gemeenschap beschikt over een exclusieve bevoegdheid wanneer zij op een bepaald gebied als enige bepalingen kan vaststellen. Ieder optreden van de lidstaten is uitgesloten, behoudens na machtiging door de Gemeenschapsinstellingen of wanneer er een leemte moet worden opgevuld.

De gebieden waarop de Unie exclusieve bevoegdheid heeft zijn: de gemeenschappelijke handelspolitiek (in de vorm van vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice), de levende rijkdommen van de zee in de door het verdrag bestreken gebieden; de vaststelling van het gemeenschappelijk douanetarief 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 op basis van haar concurrerende bevoegdheden.

Een specifieke vermelding verdient de instelling en werking van de interne markt. Het

¹ In deze nota wordt onder wetgevende bevoegdheden verstaan dat de instellingen wetteksten in eigenlijke zin 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 "primaire recht").

² Zie artikel 137 van het VEG, sociale politiek; artikel 29 van het VEU, politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

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 Na de aanneming van een harmonisatiemaatregel kunnen de lidstaten door bepaalde eisen gerechtvaardigde nationale bepalingen handhaven.

Met betrekking tot het Verdrag betreffende de Europese Unie kan alleen het gedeelte van titel VI over de instelling van gemeenschappelijke organen zoals Europol en Eurojust worden beschouwd als vallend onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie, aangezien die bevoegdheid per definitie niet kan worden uitgeoefend door de lidstaten die ieder afzonderlijk optreden.²

- b) Concurrerende (of gedeelde) bevoegdheden: het betreft gebieden waarop de lidstaten regelingen mogen vaststellen zolang en voorzover de Unie/Gemeenschap haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend door bepalingen vast te stellen, hetgeen zij van rechtswege kan doen. Zodra de Unie/Gemeenschap op het betrokken gebied optreedt, mag het optreden van de lidstaten op het door die wetgeving bestreken gebied niet verder gaan dan wat nodig is voor de uitvoering ervan, en de vastgestelde wetgeving is van een hogere orde dan die van de lidstaten. De bevoegdheid van de Gemeenschap wordt aldus exclusief doordat zij wordt uitgeoefend.

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 derhalve beter op het niveau van de Gemeenschap 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 verdragen³ voorzien. Onder deze categorie vallen de meeste bevoegdheden van de Unie/Gemeenschap:

- VEG: burgerschap, landbouw en visserij, de vier vrijheden (goederen, personen, diensten en kapitaal), visa, asiel en immigratie, vervoer, mededinging, belastingen, sociale politiek, milieu, consumentenbescherming, trans-Europese netwerken (interoperabiliteit

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).

³ In deze nota wordt niet ingegaan op de rechtsinstrumenten van de Unie en de hiërarchie der rechtsregels. Deze kwesties hangen weliswaar samen met de afbakening van de bevoegdheden, maar zij worden in een aparte discussienota behandeld.

en normen), economische en sociale samenhang, energie, civiele bescherming en toerisme.¹

- Titel V van het VEU (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid), met uitsluiting van defensie.²
- Titel VI van het VEU (politiële en justitiële samenwerking in strafzaken).³

c) Aanvullende bevoegdheden: het gaat om gebieden waarop de bevoegdheid van de Unie/Gemeenschap zich ertoe beperkt het optreden van de lidstaten aan te vullen of te ondersteunen, stimulerende maatregelen aan te nemen of het optreden van de lidstaten te coördineren. De lidstaten blijven in ruime mate bevoegd om op die gebieden wettelijke bepalingen aan te nemen en het optreden van de Gemeenschap mag er niet toe leiden dat het optreden van de lidstaten wordt uitgesloten.

Onder deze categorie vallen economisch beleid, werkgelegenheid, douanesamenwerking, onderwijs, beroepsopleiding en jeugd, cultuur, volksgezondheid, trans-Europese netwerken (met uitzondering van interoperabiliteit en normen), industrie, onderzoek en ontwikkeling, ontwikkelingssamenwerking en gemeenschappelijk defensiebeleid (titel V van het VEU).

d) Bevoegdheden van de lidstaten: het gaat om de gebieden die niet door het verdrag worden bestreken en derhalve, ingevolge het beginsel van geattribueerde bevoegdheden, niet onder de bevoegdheid van de EU/EG vallen, maar waarvoor de lidstaten bevoegd blijven, of om de gebieden waarop de verdragen de bevoegdheid van de Unie uitdrukkelijk uitsluiten of de bevoegdheid van de lidstaten uitdrukkelijk erkennen, dan wel om de gebieden waarop het verdrag de Unie/Gemeenschap verbiedt wetgevend op te treden.⁴

* * *

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 (zie Bijlage I). Het Verdrag bevat geen specifieke rechtsgrondslag voor maatregelen op het gebied van energie, civiele bescherming en toerisme. De Gemeenschap kan derhalve alleen optreden op basis van artikel 308 VEG.

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 (zie blz. 4, onder a)).

³ Behalve de bepalingen over de instelling van gemeenschappelijke organen.

⁴ In sommige gevallen beperkt het Verdrag de uitoefening van de bevoegdheid van de lidstaten door hen bepaalde verplichtingen op te leggen (bv. het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit, het verbod op staatssteun die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, enz.).

10. Hoewel de bevoegdheden van de Gemeenschap haar in beginsel uitdrukkelijk worden verleend bij de verdragen, 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

11. In het systeem van het verdrag geldt 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 het verdrag en onder toezicht van de Commissie, de nationale hoven en rechtbanken en het Hof van Justitie². De Gemeenschap oefent dergelijke bevoegdheden slechts subsidiair uit.³

1) De administratieve uitvoering van wetgevingsbesluiten (normen van het "derde niveau"):

Het gaat om de uitwerking van algemene normatieve handelingen die de toepassing van de wetgevingsbesluiten ten doel hebben.

Overeenkomstig het hoger genoemde algemene beginsel is de administratieve uitvoering van de communautaire wetgevingsbesluiten doorgaans een zaak voor de lidstaten. Slechts indien en voor zover 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, overeenkomstig het basisbesluit, administratieve regels vast te stellen.⁴

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

² Artikel 10 van het VEG, het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam (zie Verdragsteksten, Band I, Deel I, blz. 567) en Verklaring nr. 43 over dat Protocol, gehecht aan de Slotakte van de intergouvernementele conferentie van Amsterdam.

³ Artikelen 202 en 211 van het VEG.

⁴ In dat geval verleent de Gemeenschapswetgever (nl. het Europees Parlement en de Raad in de medebeslissingsprocedure, en de Raad in de andere gevallen) de bevoegdheid voor de administratieve uitvoering van de communautaire wetgevingsbesluiten door de Gemeenschap, behoudens bijzondere gevallen, aan de Commissie, die wordt bijgestaan door een Comité dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, die een controlerecht hebben op de uitvoeringsbesluiten die de Commissie moet nemen en die zij vervolgens moeten uitvoeren (artikel 202 van het VEG).

2) *De administratieve, materiële en budgettaire uitvoering van de Gemeenschapsbesluiten (normen van het "vierde niveau")*

Het betreft administratieve toepassingsbesluiten, individuele besluiten, sancties met het oog op de naleving van het Gemeenschapsrecht, controles, enz. De verantwoordelijkheid voor de aanneming van die maatregelen ligt bij de lidstaten, die binnen hun constitutionele en politieke kader bepalen welke organen, procedures en voorwaarden geschikt zijn om de juiste uitvoering van het Gemeenschapsrecht te waarborgen. De Unie/Gemeenschap kan niettemin optreden bij de administratieve uitvoering van Gemeenschapsbesluiten in de gevallen waarin het verdrag of de communautaire wetgever haar die bevoegdheid verleent (bv. mededinging, het beheer van bepaalde communautaire programma's, enz.).

C) DE CONTROLE OP DE AFBAKENING VAN DE BEVOEGDHEDEN

12. 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 wetgevingsproces. Iedere instelling moet immers handelen met inachtneming van de attributiebevoegdheden. Ook de regeringen van de lidstaten, de nationale parlementen en de publieke opinie oefenen een dergelijke controle uit 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 of de nationale rechterlijke instanties. 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.

II. PROBLEMATIEK EN MOGELIJKHEDEN DIE KUNNEN WORDEN ONDERZOCHT

13. Het huidige systeem voor de afbakening van bevoegdheden, dat het resultaat is van de opeenvolgende verdragswijzigingen waarvan de communautaire opbouw vergezeld ging, poogt twee eisen met elkaar te verzoenen: enerzijds precisie bij de afbakening en anderzijds een zekere soepelheid.

14. De "functionele" competentieattributiemethode van de oorspronkelijke verdragen, die bepalingen impliceert waarbij aan de Gemeenschap "functionele" bevoegdheden worden verleend om haar doelstellingen te verwezenlijken (met name de artikelen 94, 95 en 308 van het VEG), is weliswaar minder precies dan de methode van een verdeling per onderwerp, maar biedt toch de mogelijkheid om de bevoegdheden enigszins aan te passen aan de nieuwe uitdagingen waarvoor de Unie zich bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het verdrag gesteld ziet, zonder dat een beroep behoeft te worden gedaan op de omslachtige procedure tot herziening van de Verdragen. Bij de opeenvolgende verdragsherzieningen is het systeem van afbakening per doelstelling aangevuld met een systeem van afbakening per onderwerp (hetzij een positieve lijst van onderwerpen, hetzij specifieke bevoegdheidsuitsluitingen) op de gebieden waarop behoefte bleek aan meer precisie. Het ging met name om de gebieden waar nieuwe bevoegdheden werden verleend aan de Gemeenschap, of waar de eenparigheidsregel vervangen werd door de regel van de gekwalificeerde meerderheid.
15. Bij iedere beschouwing over de problematiek van de bevoegdheidsafbakening moet rekening worden gehouden met de eis dat er een evenwicht wordt gevonden tussen een zekere soepelheid en een bepaalde precisie bij de afbakening. Ieder constitutioneel systeem dat een federaal of een op regio's gebaseerd stelsel in het leven roept, streeft naar dat evenwicht, maar er bestaat geen "ideaal" systeem om de bevoegdheden af te bakenen. In alle bestaande constitutionele teksten - zelfs de teksten die op een lijst van bevoegdheden zijn gebaseerd - bestaan er schemerzones; de constitutionele hoven moeten de daaruit voortvloeiende bevoegdheidsgeschillen oplossen.
16. Na deze inleidende opmerking moet worden onderstreept dat de meeste kritiek op het huidige systeem voor de verdeling van bevoegdheden veeleer betrekking heeft op de "uitwassen" van het systeem, op de behoefte aan verduidelijking van het systeem en op de noodzaak de bevoegdheidsverdeling enigszins bij te sturen, en niet zozeer op de noodzaak het systeem zelf te wijzigen. Algemeen wordt erkend dat een dergelijk systeem zijn merites heeft; het stelt immers de Unie in staat zich aan te passen aan nieuwe uitdagingen en in te spelen op de verwachtingen van de burger.

17. Aangezien de niet-wetgevende bevoegdheden in ruime mate een zaak van de lidstaten zijn, geldt die kritiek met name de wetgevende bevoegdheden, zowel ter zake van de afbakening als van de controle op de naleving van die afbakening. Derhalve zullen wij alleen ingaan op de problemen die voortvloeien uit de afbakening van de wetgevende bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten, en op mogelijke oplossingen.^{1 2}

a) Het gebrek aan duidelijkheid van het systeem

18. Een van de vaakst genoemde problemen in verband met het systeem van de afbakening van de wetgevende bevoegdheden is het gebrek aan duidelijkheid. Die kritiek kan met verschillende argumenten worden geschraagd: bij de opeenvolgende verdragswijzigingen worden bepalingen ingevoegd die als gevolg van politieke compromissen vaak ingewikkeld geformuleerd zijn; de onduidelijke formulering van sommige bepalingen; het feit dat het verdrag geen duidelijke definities bevat van het systeem van de bevoegdheidsafbakening, van de beginselen die aan die afbakening ten grondslag liggen of van de categorieën bevoegdheden waarover de Unie beschikt en van de gebieden per bevoegdheidscategorie; tenslotte dragen de nieuwe open coördinatiemethodes, die doelstellingen vaststellen zonder rekening te houden met de verdeling van de bevoegdheden, bij tot het gebrek aan leesbaarheid van het systeem en wekken zij de indruk dat de bevoegdheden van de Gemeenschap zeer uitgebreid zijn op gebieden waar zulks niet het geval is. De misverstanden en verkeerde opvattingen over de omvang van de wetgevende bevoegdheid van de Unie zijn daarom vaak een gevolg van de onduidelijkheid van het systeem. Voorbeelden daarvan zijn cultuur, volksgezondheid en onderwijs, gebieden die door enkele leden van de Conventie zijn genoemd in het debat van 15 en 16 april. Hoewel het gebieden betreft waarop het optreden van de Unie beperkt is tot het aanvullen van het optreden van de lidstaten met name via uit de Gemeenschapsbegroting gefinancierde ondersteuningsprogramma's en waarop de verdragen de Gemeenschap uitdrukkelijk verbieden wetgeving aan te nemen, bestaat de verkeerde opvatting dat de Gemeenschap bevoegd is om op die gebieden wetgeving aan te nemen.
19. Er moeten derhalve middelen worden gevonden om de bevoegdheidsafbakening te verduidelijken.

¹ Op dat gebied zouden evenwel bepaalde verduidelijkingen en preciseringen kunnen worden aangebracht.

² De kwestie van de vereenvoudiging van de verdragen, en van de rechtsinstrumenten van de Unie hangt samen met die van de afbakening van de bevoegdheden, maar zal in deze nota niet worden behandeld.

20. Mogelijkheden

- 1) *welke verduidelijkingen moeten in de verdragen worden aangebracht om de beginselen die aan het huidige systeem van bevoegdheidsverdeling ten grondslag liggen uitdrukkelijker aan te geven, en met name het beginsel van de attributiebevoegdheden, namelijk dat de Unie/Gemeenschap geen wetgeving kan aannemen op de gebieden waarop haar geen enkele bevoegdheid is verleend, aangezien die gebieden onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, die deze overeenkomstig hun constitutionele voorschriften uitoefenen? Een groot deel van de leden van de Conventie heeft in het debat van 15 en 16 april verklaard dat dit beginsel, dat reeds impliciet in het verdrag is opgenomen, uitdrukkelijker moet worden geformuleerd.*
- 2) *moeten de concepten die verband houden met de diverse categorieën bevoegdheden waarover de Unie beschikt, en de gebieden die onder ieder van die categorieën vallen, worden verduidelijkt, en zo ja, hoe?*
- 3) *moet in het verdrag duidelijker worden aangegeven welke bevoegdheden toebehoren aan de lidstaten, en zo ja, hoe? In het debat van 15-16 april hebben bepaalde sprekers hun steun uitgesproken voor de idee om in een verdragsartikel op te sommen in welke gevallen de bevoegdheid van de Unie/Gemeenschap uitdrukkelijk uitgesloten is of welke gebieden onder de wetgevende bevoegdheid van de lidstaten vallen. Een meerderheid lijkt er evenwel de voorkeur aan te geven in het verdrag het algemene beginsel te herhalen dat de wetgevende bevoegdheden aan de lidstaten toebehoren, behoudens in de gevallen waarin deze aan de Unie/Gemeenschap zijn verleend. Volgens die meerderheid dreigt zo'n opsomming de bevoegdheden van de lidstaten immers te bevriezen, waardoor men ingaat tegen de soepelheid die nodig is om zich te kunnen aanpassen aan nieuwe behoeften.*
- 4) *nagaan of in het verdrag een verwijzing naar de open coördinatiemethode kan worden opgenomen, met vermelding van de beperkingen ervan.*

b) Het gebrek aan precisie van sommige bepalingen van het EG-Verdrag, met name de "functionele" bepalingen (artikelen 94, 95 en 308 van het EG-Verdrag)

21. Volgens sommigen leidt de onduidelijke afbakening van sommige bepalingen waarin bevoegdheden worden verleend ertoe dat de Unie optreedt op gebieden waarvoor zij niet bevoegd is en daardoor afbreuk doet aan de bevoegdheden van de lidstaten. Dat geldt met name voor de artikelen 94, 95 en 308 van het EG-Verdrag ¹, maar ook ten aanzien van andere verdragsbepalingen.
22. Sommigen namen de artikelen 94, 95 en 308 op de korrel omdat die bepalingen door hun bijzonder ruime formulering de Gemeenschap in staat zouden stellen verder te gaan dan de bevoegdheden die haar bij de verdragen zijn verleend. Ofschoon die bepalingen, gezien hun functionele karakter, naar hun aard een ruim toepassingsgebied hebben en betrekking kunnen hebben op bepaalde gebieden die algemeen gezien zijn voorbehouden aan de lidstaten, hebben sommige leden van de Conventie erop gewezen dat nu juist die bepalingen een dynamische ontwikkeling van de Gemeenschap en de verwezenlijking van een aantal kerngebieden van het verdrag, zoals de interne markt, mogelijk hebben gemaakt. Een ruime meerderheid van de sprekers pleitte voor het behoud van de flexibiliteit en het dynamisme in de ontwikkeling van de bevoegdheden, en maakten aldus duidelijk dat die bepalingen behouden moeten blijven. Bovendien zijn er grenzen aan het gebruik van die bepalingen, zoals in herinnering gebracht door het Hof van Justitie. ² Het is dus mogelijk verduidelijkingen en preciseringen aan te brengen met betrekking tot het gebruik van die bepalingen.

¹ Op grond van de artikelen 94 en 95 van het EG-Verdrag kan de Gemeenschap richtlijnen of maatregelen vaststellen voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de interne markt of die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Artikel 308 van het EG-Verdrag staat de Gemeenschap toe (met eenparigheid van stemmen in de Raad) de maatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn om in het kader van de gemeenschappelijke markt de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, wanneer het verdrag in dergelijke doelstellingen voorziet zonder de handelingsbevoegdheden te verlenen om die doelstellingen te verwezenlijken.

² Het Hof heeft gememoreerd dat artikel 95 van het VEG de Gemeenschapswetgever geen algemene bevoegdheid verleent om de interne markt te reglementeren en dat iedere op grond van die bepaling vastgestelde maatregel metterdaad de verbetering van de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt ten doel moet hebben. Met betrekking tot het gebruik van artikel 308 van het VEG heeft het Hof er met name op gewezen dat dit artikel geen grondslag kan zijn voor een uitbreiding van het competentiegebied van de Gemeenschap tot buiten het kader dat gevormd wordt door de verdragen, en evenmin voor de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten op de gebieden waar de verdragsbepalingen waaraan de Gemeenschap haar bevoegdheid ontleent, zulks verbieden (bv. artikel 129, werkgelegenheid; artikel 151; cultuur; enz.).

- 23 Enkelen verzochten om schrapping van artikel 308 van het VEG. Indien die mogelijkheid wordt onderzocht, moet rekening worden gehouden met het risico dat de activiteit van de Gemeenschap wordt verlamd omdat zij zich niet meer zou kunnen aanpassen aan nieuwe realiteiten en niet meer zou kunnen optreden in een aantal gevallen waarin zij het, ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van het verdrag, nodig zou achten (met eenparigheid van stemmen van de leden van de Raad, als gesteld in artikel 308) een maatregel vast te stellen waarvoor het verdrag haar geen handelingsbevoegdheid verleent.
24. Ook werd in overweging gegeven de structuur van de verdragen grondig te wijzigen door af te stappen van de huidige methode van de functionele verdeling ¹, waardoor de Gemeenschap zich bevoegdheden zou kunnen toeëigenen die haar niet bij het verdrag zijn verleend, en deze methode te vervangen door een systeem van een loutere afbakening per onderwerp door opstelling van een "lijst" van bevoegdheden. ² De risico's en problemen die samenhangen met een dergelijke wijziging zijn door meerdere leden van de Conventie uitvoerig behandeld in het debat van 15-16 april.
25. Mogelijkheden:
- 1) *eventueel kan het toepassingsgebied van de artikelen 94, 95 en 308 van het VEG worden gepreciseerd, met name op basis van de uitleggingen die zijn gegeven in de jurisprudentie van het Hof van Justitie;*
 - 2) *het gebruik van artikel 308 van het VEG moeilijker maken en tevens in het verdrag in specifieke rechtsgrondslagen voorzien voor de gebieden waarvoor die bepaling het vaakst gebruikt wordt;* ³
 - 3) *moeten preciseringen worden aangebracht in de bepalingen die de Unie op bepaalde gebieden bevoegdheden verlenen, en zo ja, in hoeverre? Concreter gesteld gaat het erom of en op welke gebieden vaker gebruik moet worden gemaakt van de afbakening per onderwerp of van specifieke uitsluitingen;*

¹ Gememoreerd zij dat het thans bestaande functionele systeem geen "zuiver" functioneel systeem is, maar een systeem dat in bepaalde gevallen vergezeld gaat van beperkingen per onderwerp.

² Zoals in het debat van 15 en 16 april in overweging gegeven door o.a. de heer Teufel.

³ Naar analogie van wat het Verdrag van Nice heeft gedaan met de economische, financiële en technische samenwerking met derde landen.

- 4) *is het al dan niet nodig een "lijst" van bevoegdheden van de Unie op te stellen, en met name te bestuderen in hoeverre een dergelijke lijst inderdaad in een nauwkeuriger afbakening van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten zou resulteren, en wat de consequenties van de vaststelling van zo 'n lijst zouden zijn voor de aanpassing van de bevoegdheden van de Unie en voor de ontwikkeling van de Europese Unie.*

c) De niet-naleving van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel

26. Velen zijn van oordeel dat het subsidiariteitsbeginsel, dat bij het Verdrag van Maastricht is ingesteld om de uitvoering van de niet-exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap te reguleren, niet aan de verwachtingen voldoet. Telkens als de instellingen het subsidiariteitsbeginsel toepassen, moeten zij een politieke beoordeling uitvoeren, waardoor politieke overwegingen (of het urgentieaspect) soms zwaarder zouden hebben gewogen dan de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Daardoor zou de Gemeenschap soms hebben gehandeld op gebieden waar de lidstaten de doelstellingen van het voorgenomen optreden voldoende hadden kunnen verwezenlijken.¹

Hetzelfde geldt voor het evenredigheidsbeginsel. Volgens sommigen zou het optreden van de Gemeenschap in bepaalde gevallen verder zijn gegaan dan wat nodig was om de nagestreefde doelstelling te verwezenlijken.

27. Mogelijkheden

- 1) *De vraag rijst of er voor de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel preciseringen en nauwkeuriger criteria moeten worden aangebracht en of de middelen om toe te zien op de naleving van die beginselen moeten worden versterkt, met name wat betreft de instellingen die deelnemen aan het wetgevingsproces, namelijk het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.*

¹ In dit verband wordt bijvoorbeeld verwezen naar de Richtlijn van 20 maart 1999 betreffende het houden van wilde dieren in dierentuinen (PB L 94 van 9.4.1999, blz. 24-26).

- 2) *Wat de invoering van nauwkeuriger criteria betreft, is het met name de vraag of het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, dat aan het Verdrag van Amsterdam is gehecht, al dan niet volstaat. Zie voor de controle op de naleving van die beginselen onder e).*

d) In bepaalde gevallen beantwoorden de bevoegdheden van de Unie niet aan de verwachtingen van de burger

28. Tijdens het debat van 15 en 16 april is duidelijk gebleken dat de verwachtingen van de burger en het subsidiariteitsbeginsel volgens een ruime meerderheid van de Conventie de belangrijkste criteria zijn om te beslissen over de taken die op het niveau van de Unie moeten worden vervuld. Sommigen vinden dat ook andere beginselen, zoals solidariteit, in aanmerking moeten worden genomen. In dat verband wordt in de Verklaring van Laken onderstreept dat de burgers wensen dat de Unie op bepaalde gebieden een grotere rol speelt, terwijl zij ook vinden dat de Unie op andere gebieden te veel tussenbeide komt.
29. Hieruit volgt de kernvraag in hoeverre de bevoegdheden van de Unie bijgestuurd moeten worden, zodat zij haar optreden toespitst op haar kerntaken en dat optreden versterkt, met name op bepaalde gebieden die voor de burger belangrijker zijn, op gebieden waar, gezien de grensoverschrijdende elementen van het optreden, alleen de Unie kan optreden of op gebieden waarop de Unie doeltreffender kan optreden dan iedere lidstaat afzonderlijk.
30. Mogelijkheden:
- 1) *Zijn er gebieden waar de Unie niet bevoegd is en waar het wenselijk zou zijn dat zij kan optreden, of zijn er gebieden waar zij meer zou moeten optreden?*
 - 2) *Zijn er gebieden die door het Verdrag worden bestreken waar een optreden op het niveau van de lidstaten doeltreffender zou kunnen zijn?*
 - 3) *Zijn er gebieden die onder de aanvullende of gedeelde bevoegdheid van de Unie vallen die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie moeten worden ondergebracht en vice versa?*

e) Onvoldoende controle om de naleving van de bevoegdheidsafbakening te waarborgen

31. Als de duidelijkheid en de precisie bij de afbakening van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten voor verbetering vatbaar is kan de naleving van die afbakening volgens verschillende leden van de Conventie het best worden gewaarborgd door de vaststelling van doeltreffende controlemiddelen. Bovendien bestaat er geen "ideaal" systeem voor de verdeling van bevoegdheden en zullen bevoegdheidsconflicten steeds voorkomen. In dat opzicht is de versterking van de controles om de naleving van de bevoegdheidsafbakening te waarborgen, met inbegrip van het subsidiariteitsbeginsel, van essentieel belang.
32. Thans wordt de politieke controle op de naleving van de bevoegdheidsafbakening en het subsidiariteitsbeginsel goeddeels uitgeoefend door de instellingen van de Unie die deelnemen aan het wetgevingsproces. De wetgevende instanties op het nationale niveau voeren die controle slechts in beperkte mate uit. Ieder nationaal parlement oefent die controle immers slechts uit voorzover het controle of invloed kan uitoefenen op het standpunt van zijn regering in de communautaire instellingen. Die controle wordt uitgeoefend tijdens de wetgevingsprocedure in de Unie (ex ante), maar er zijn geen mechanismen om de naleving van het subsidiariteitsbeginsel bij de uitvoering en de toepassing van de wetgevingsbesluiten van de Unie (ex post) te controleren.
33. De rechterlijke controle wordt uitgeoefend door het Hof van Justitie en door de nationale rechterlijke instanties.
34. Mogelijkheden

In dit verband is de belangrijkste vraag of (en hoe) de politieke en/of rechterlijke controle op de naleving van de bevoegdheidsafbakening en het subsidiariteitsbeginsel moet worden versterkt.

- 1) *Het gaat er met name om of en hoe de bestaande controles kunnen worden versterkt. Met betrekking tot de politieke controle zou kunnen worden nagegaan of de nationale parlementen een grotere rol toebedeeld kunnen krijgen bij de controle van de naleving van die beginselen, hetzij door hen te betrekken bij de wetgevingsprocedure in de Unie zelf, hetzij door hun betrokkenheid bij en controle op de vaststelling van het standpunt van hun regering te versterken*¹.

Een andere mogelijkheid is te onderzoeken of het Hof van Justitie eventueel een grotere rol kan spelen door aangenomen wetgevingsbesluiten te toetsen aan die beginselen, met name door de nationale parlementen de bevoegdheid te geven een beroep tot nietigverklaring bij het Hof in te stellen in geval van schending van het subsidiariteits- of het attributiebeginsel. Sommigen hebben de mogelijkheid geopperd die bevoegdheid aan de constitutionele entiteiten met wetgevende bevoegdheid in de lidstaten te verlenen, of aan het Comité van de Regio's.

- 2) *Zoals door verscheidene leden van de Conventie in de vergadering van 15 en 16 april is gevraagd zou moeten worden onderzocht of zo'n versterking de oprichting van een nieuw mechanisme voor de controle van de naleving van het bevoegdheidsafbakeningsbeginsel moet omvatten en, zo ja, of dat mechanisme van politieke of jurisdictionele aard moet zijn en wat de opbouw en de rol ervan moet zijn. In dat verband zijn verscheidene mogelijkheden geopperd (een commissie "subsidiariteit" in het Europees Parlement en de Raad, de oprichting van een "ad hoc" orgaan dat bestaat uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, de opnemings van vertegenwoordigers van de nationale parlementen in de delegaties van de lidstaten in de Raad, een "gemengde" samenstelling van het Europees Parlement, een samenwerkingsmechanisme tussen het Hof van Justitie en de nationale constitutionele hoven, een nieuw "ad hoc" Hof, enz.).*
- 3) *Tevens zou kunnen worden nagegaan, of een regeling kan worden ingesteld om toe te zien op de naleving van het bevoegdheidsafbakenings- en het subsidiariteitsbeginsel bij de uitvoering door de lidstaten van de wetgevingsbesluiten die door de Unie zijn aangenomen.*

¹ Zie in dat verband het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie (Verdragsteksten, Band I, Deel I, blz. 375).

OMVANG VAN DE BEVOEGDHEID VAN DE UNIE/GEMEENSCHAP
OP DE DIVERSE DOOR DE VERDRAGEN BESTREKEN GEBIEDEN

A. VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE

a) Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) (Titel V van het VEU)

Volgens artikel 2, tweede streepje, van het VEU stelt de Unie zich ten doel, de "bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak, met name door het voeren van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat kan leiden tot een gemeenschappelijke defensie, overeenkomstig het bepaalde in artikel 17".

De bevoegdheid van de Unie op het gebied van het GBVB is potentieel erg ruim: zij kan "alle terreinen van buitenlands en veiligheidsbeleid" bestrijken. De doelstellingen van dat beleid zijn ook erg algemeen: de bescherming van de gemeenschappelijke waarden, de fundamentele belangen, de onafhankelijkheid en de integriteit van de Unie; de versterking van de veiligheid van de Unie; de handhaving van de vrede en de versterking van de internationale veiligheid; de bevordering van de internationale samenwerking; de ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat, alsmede de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Titel V bevat geen "materiële" bepalingen die de omvang van het optreden van de Unie beperken.

De Unie deelt haar bevoegdheden op het gebied van het GVBV met de lidstaten, behalve in het geval van het defensiebeleid (de Petersbergtaken), waarvoor zij aanvullende bevoegdheden heeft. Die bevoegdheden worden gericht uitgeoefend, naar gelang van het geval, hetzij door de Unie, hetzij gezamenlijk door de Unie en de lidstaten.

b) Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken (Titel VI van het VEU)

De bevoegdheden van de Unie op dit gebied worden gedefinieerd aan de hand van doelstellingen en van gebieden waarop de EU kan optreden.

Het doel van de Unie is de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door voorkoming en bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat (artikel 29, eerste alinea, van het VEU). De gebieden waarop de Unie kan optreden zijn beperkt: politieke samenwerking (rechtstreeks en via Europol), justitiële samenwerking in strafzaken en onderlinge aanpassing van de bepalingen betreffende strafzaken in de lidstaten (artikel 29, tweede alinea). Er is voorzien in een uitdrukkelijk voorbehoud op het gebied van de bevoegdheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid (artikel 33 van het VEU).

Alle gebieden van titel VI vallen in de categorie van de concurrerende bevoegdheden, behalve de oprichting en de instelling van gemeenschappelijke organen zoals Europol of Eurojust, waarvoor de Unie een functionele exclusieve bevoegdheid bezit. Die bevoegdheid kan per definitie immers niet worden uitgeoefend door de individueel optredende lidstaten.

B. VERDRAG TOT OPRICHTING VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP

a) Gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen

- gemeenschappelijke handelspolitiek (in de vorm van vóór Nice);
- de levende rijkdommen van de zee in de door het verdrag bestreken gebieden;
- het monetair beleid van de twaalf lidstaten die deel uitmaken van de Eurozone;
- de gebieden waarop de Gemeenschap veel wetgeving heeft aangenomen op grond van haar concurrerende bevoegdheden. Voorbeelden zijn de sluiting van internationale overeenkomsten over bepaalde aspecten van vervoer, of gebieden waarop de Gemeenschap de regeling voor de toegang tot niet in loondienst verrichte activiteiten heeft geharmoniseerd;
- bijzonder geval: de interne markt (“functionele” exclusieve bevoegdheid waarvoor de lidstaten in bepaalde gevallen bevoegd blijven) (zie onder b)).

b) Gebieden die onder de concurrerende (of gedeelde) bevoegdheid van de Gemeenschap en de lidstaten vallen

In deze categorie zijn de meeste gebieden van het VEG terug te vinden. De omvang van de "potentiële" bevoegdheid van de Gemeenschap varieert naar gelang van de gebieden.

1. Burgerschap van de Unie

De Gemeenschap kan bepalingen vaststellen die de uitoefening door de burgers van de Unie van bepaalde rechten die hun bij het verdrag worden verleend, vergemakkelijken of de voorwaarden daarvoor vaststellen: het recht op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven; het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement; het recht een verzoekschrift te richten tot het Europees Parlement en het recht zich tot de ombudsman te wenden.

De Gemeenschap kan ook bepalingen vaststellen ter aanvulling van die rechten (zij worden aangenomen door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen).

2. Landbouw en visserij (behalve het deel dat onder de exclusieve bevoegdheid valt)

De doelstellingen van het optreden van de Gemeenschap zijn erg ruim: de productiviteit van de landbouw doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen, de landbouw-bevolking een redelijke levensstandaard verzekeren; de markten stabiliseren; de voorziening veiligstellen; redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers verzekeren. De doelstellingen worden met name bereikt door een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten tot stand te brengen.

De Gemeenschap bezit een zeer ruime bevoegdheid op die gebieden.

3. De vier vrijheden (goederen, personen, diensten en kapitaal)

De Gemeenschap neemt maatregelen aan die gericht zijn op de afschaffing van de hinderpalen voor het vrije verkeer van goederen, werknemers (al dan niet in loondienst), diensten en kapitaal binnen de Gemeenschap.

Het betreft een bevoegdheid die potentieel zeer ruim, welhaast onbeperkt is (er is op gewezen dat hetgeen noodzakelijk is voor de interne markt bijzonder ruim kan worden uitgelegd) en waarvan de Gemeenschap in ruime mate gebruik heeft gemaakt. Om die vier vrijheden te waarborgen heeft de Gemeenschap immers veel wetgeving aangenomen op het gebied van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten; het vennootschapsrecht; banken, verzekeringen en onroerende waarden; het vrije verkeer van werknemers; overheidsopdrachten; de wederzijdse erkenning van diploma's; de coördinatie van de socialezekerheidsregelingen, enz.

4. Visa, asiel en immigratie

De Gemeenschap kan een aantal maatregelen vaststellen met het oog op de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De inhoud van die maatregelen is vrij nauwkeurig aangegeven in het verdrag ("materiële" verdeling). Het gaat om:

- maatregelen die erop gericht zijn het vrije verkeer van personen te waarborgen en om bepaalde begeleidende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel en immigratie,
- andere maatregelen op het gebied van asiel, immigratie en de vrijwaring van de rechten van onderdanen van derde landen,
- maatregelen op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken,
- maatregelen ter stimulering en versterking van de administratieve samenwerking.

Bepaalde van die maatregelen mogen alleen minimumvoorschriften bevatten, maar de lidstaten behouden steeds de mogelijkheid verdergaande bepalingen vast te stellen.

5. Vervoer

Het doel van dit beleid is hoofdzakelijk de interne vervoermarkt te verwezenlijken. Om dat doel te bereiken kunnen de volgende maatregelen worden vastgesteld:

- gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer,
- de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn,
- maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren,
- alle overige dienstige bepalingen.

De bevoegdheid van de Gemeenschap is uiterst ruim ("alle overige dienstige bepalingen" is een bijzonder ruim concept).

6. Mededinging

In het VEG ligt aan de mededingingsregeling het fundamentele beginsel ten grondslag dat kartels, economische machtsposities en steunmaatregelen van staten verboden zijn (tenzij kan worden bewezen dat zij verenigbaar zijn met de interne markt). De Raad stelt de verordeningen of richtlijnen vast die dienstig zijn voor de toepassing van dat beginsel.

Wanneer een kartel of het misbruik van een machtspositie de handel tussen lidstaten niet ongunstig beïnvloedt en alleen gevolgen heeft op het grondgebied van één land, is alleen het interne recht van dat land van toepassing.

Op dit gebied oefent de Gemeenschap haar bevoegdheid, met name wat het toezicht betreft, vrij intensief uit.

7. Belastingen

Belastingen als zodanig worden niet genoemd in artikel 3 van het EG-Verdrag als beleid of optreden van de Gemeenschap. De bevoegdheid van de Gemeenschap op dat gebied is vrij beperkt gedefinieerd, hoofdzakelijk in samenhang met de totstandbrenging van de interne markt. Daarnaast hebben sommige bepalingen van het verdrag op andere gebieden ook betrekking op fiscaliteit (bijvoorbeeld milieu). Op het gebied van indirecte belastingen is de Gemeenschap bevoegd voor de harmonisatie van de BTW-tarieven en de accijnzen. Op het gebied van de directe belastingen berust de bevoegdheid grotendeels bij de lidstaten.

8. De sociale politiek

De doelstellingen van dit beleid zijn de bevordering van de werkgelegenheid, de verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, een adequate sociale bescherming, de sociale dialoog, de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen om een duurzaam hoog werkgelegenheidsniveau mogelijk te maken, en de bestrijding van uitsluiting. Om die doelstellingen te verwezenlijken kan de Gemeenschap minimumvoorschriften vaststellen op een aantal in het verdrag opgesomde gebieden (materiële afbakening):

- de verbetering van het arbeidsmilieu,
- de arbeidsvoorwaarden,
- de informatie en de raadpleging van de werknemers,
- de integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten,
- de gelijkheid van mannen en vrouwen.

Het optreden van de Gemeenschap is op bepaalde gebieden uitdrukkelijk uitgesloten (beloning, het recht van vereniging, het stakingsrecht en het recht tot uitsluiting). De lidstaten kunnen steeds bepalingen vaststellen die verder gaan dan de minimumvoorschriften.

9. Milieu

De Gemeenschap kan op dit gebied minimumvoorschriften vaststellen die bijdragen tot het nastreven van de volgende doelstellingen:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu,
- bescherming van de gezondheid van de mens,
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

De Gemeenschap beschikt op dit gebied over een betrekkelijk ruime bevoegdheid. De lidstaten kunnen steeds bepalingen vaststellen die verder gaan dan de minimumvoorschriften.

10. Consumentenbescherming

De Gemeenschap draagt bij tot het doel de belangen van de consumenten te bevorderen en een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen door middel van:

- maatregelen in het kader van de interne markt;
- maatregelen om het beleid van de lidstaten terzake van consumentenbescherming te ondersteunen en aan te vullen.

De door de Gemeenschap aangenomen maatregelen kunnen alleen minimumvoorschriften behelzen. Het staat de lidstaten vrij verdergaande bepalingen vast te stellen.

11. Trans-Europese netwerken (interoperabiliteit en normen)

Dit gebied is erg beperkt en de bevoegdheid van de Gemeenschap is dan ook betrekkelijk beperkt. De Gemeenschap draagt bij tot de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur door maatregelen om de interoperabiliteit van de netwerken te verzekeren, met name op het gebied van de harmonisatie van de technische normen.

12. Economische en sociale samenhang

Het optreden van de Gemeenschap is gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap door de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's te verkleinen via haar structuurfondsen (EOGFL, Afdeling oriëntatie, Europees Sociaal Fonds, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) en het Cohesiefonds (milieu en trans-Europese netwerken in de sfeer van de vervoersinfrastructuur).

13. Energie, civiele bescherming en toerisme

Voor deze gebieden bevat het EG-verdrag geen specifieke bepalingen. Artikel 3 bepaalt evenwel dat het optreden van de Gemeenschap op dat gebied "maatregelen" omvat, zodat de Gemeenschap op de grondslag van artikel 308 van het VEG enkele zeer beperkte maatregelen heeft vastgesteld. Met betrekking tot energie zijn er in sommige bepalingen van het EG-Verdrag over andere gebieden verwijzingen naar energie terug te vinden (bv. de trans-Europese netwerken).

c) Gebieden waarop de wetgevingsbevoegdheid uitsluitend aan de lidstaten toebehoort en waarop de Unie hun optreden slechts kan ondersteunen (aanvullende bevoegdheden)

Het betreft de gebieden waarop de lidstaten exclusief bevoegd zijn om wetgeving vast te stellen; de Gemeenschap kan de lidstaten geenszins verplichten wijzigingen aan te brengen in hun wetgeving.

1. Economisch beleid

Het optreden van de Gemeenschap op dit gebied is met name gericht op het coördineren van het economisch beleid van de lidstaten door aanbevelingen aan te nemen over de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en toe te zien op de ontwikkeling van de budgettaire situatie en de overheidsschuld in de lidstaten.

De lidstaten blijven bevoegd voor het voeren van het economisch beleid.

2. Werkgelegenheid

De Gemeenschap draagt bij tot een hoog werkgelegenheidsniveau door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en hun maatregelen te steunen en, indien nodig, aan te vullen. De lidstaten blijven bevoegd op het gebied van de werkgelegenheid. De Gemeenschap kan een gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid instellen, waarmee de lidstaten in hun werkgelegenheidsbeleid rekening houden. De Gemeenschap kan voor de uitvoering van die strategie stimuleringsmaatregelen aannemen om de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en hun werkgelegenheidsbeleid te ondersteunen. Iedere harmonisatie door de Gemeenschap is uitgesloten.

3. Douanesamenwerking

De Gemeenschap kan maatregelen vaststellen om de douanesamenwerking tussen de lidstaten te versterken.

4. Onderwijs, beroepsopleiding en jeugd

Het doel van dit beleid is bij te dragen tot de ontwikkeling van het hoogst mogelijke kennisniveau door ruime toegang tot onderwijs en door de uitvoering van een beleid van initiële beroepsopleiding en van bij- en nascholing voor werknemers. De lidstaten blijven volledig verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van hun stelsels van onderwijs en beroepsopleiding en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid, waarbij de Gemeenschap zich ertoe beperkt de activiteiten van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen. Iedere harmonisatie is uitgesloten.

5. Cultuur

De Gemeenschap kan stimuleringsmaatregelen aannemen die erop gericht zijn de culturele activiteiten van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed. Iedere harmonisatie is uitgesloten.

6. Volksgezondheid

Het optreden van de Gemeenschap, dat het nationale beleid terzake aanvult en stimuleert, is gericht op verbetering van de volksgezondheid en preventie van ziekten en aandoeningen bij de mens. Iedere harmonisatie is uitgesloten. De organisatie en verstrekking van gezondheidsdiensten is uitdrukkelijk voorbehouden aan de lidstaten.

7. De trans-Europese netwerken (met uitsluiting van de interoperabiliteit van de netwerken en de technische normen)

Het optreden van de Gemeenschap draagt bij tot de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur:

- via de vaststelling van een geheel van richtsnoeren betreffende de doelstellingen, de prioriteiten en de grote lijnen van de maatregelen op het gebied van trans-Europese netwerken;
- door steun te verlenen aan door de lidstaten gesteunde projecten van gemeenschappelijk belang, die als zodanig zijn aangegeven in het kader van gemeenschappelijke richtsnoeren.

8. Industrie

Het doel van het optreden op dit gebied is ertoe bij te dragen dat de omstandigheden nodig voor het concurrentievermogen van de industrie van de Gemeenschap aanwezig zijn via specifieke maatregelen die erop gericht zijn de activiteiten die in de lidstaten worden ondernomen, te ondersteunen. Die maatregelen zijn doorgaans uit de Gemeenschapsbegroting gefinancierde programma's die de mededinging niet mogen vervalsen.

9. Onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO)

Het doel van het optreden van de Gemeenschap op dit gebied is de wetenschappelijke en technologische grondslagen van de industrie van de Gemeenschap te versterken en de ontwikkeling van haar internationale concurrentiepositie te bevorderen, alsmede de onderzoeksactiviteiten te bevorderen die uit hoofde van andere hoofdstukken van het verdrag nodig worden geacht.

Voor de verwezenlijking van die doelstellingen onderneemt de Gemeenschap een aantal activiteiten, die de activiteiten van de lidstaten aanvullen en stelt zij met name een kaderprogramma vast waarin alle OTO-activiteiten zijn opgenomen en dat ten uitvoer wordt gelegd door middel van specifieke programma's.

10. Ontwikkelingssamenwerking

Het beleid van de Gemeenschap op dit gebied vormt een aanvulling op het beleid van de lidstaten en is erop gericht de economische en sociale ontwikkeling van de ontwikkelingslanden te bevorderen via de vaststelling van maatregelen die de vorm kunnen aannemen van meerjarenprogramma's.

d) Exclusieve bevoegdheden van de lidstaten

Het gaat met name om:

1. gebieden die niet onder de bevoegdheid van de Unie vallen en waarvoor de lidstaten derhalve bevoegd blijven, zoals de interne organisatie van de staten, de nationale identiteit, de nationale militaire structuur, de nationale overheidsadministratie, enz.;
2. gebieden die bij het verdrag uitdrukkelijk aan de lidstaten zijn voorbehouden ¹:
 - openbare orde en openbare veiligheid,
 - toepassing van het strafrecht en de rechtsbedeling,
 - beloning, recht van vereniging, stakingsrecht en recht tot uitsluiting,
 - organisatie en verstrekking van gezondheidsdiensten en geneeskundige verzorging,
 - eigendomsrecht;
3. gebieden waarop het verdrag de EG verbiedt wetgeving aan te nemen: onderwijs, beroepsopleiding, cultuur, volksgezondheid, werkgelegenheid.

¹ Het verdrag staat de lidstaten overigens diverse afwijkingen op de vier vrijheden toe uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of om andere redenen van algemeen belang die in de betreffende bepalingen zijn aangegeven.