

CONVENÇÃO EUROPEIA

SECRETARIADO

AS

Bruxelas, 31 de Maio de 2002 (03.06)
(OR. en)

CONV 75/02

NOTA

de: Henning Christophersen

para: Convenção

Assunto: **Mandato do Grupo das Competências Complementares**

Junto se envia, à atenção dos membros da Convenção, uma nota sobre o assunto em epígrafe, destinada a facilitar os debates do Grupo das Competências Complementares.

Grupo V: "Competências Complementares"

Presidente: Henning Christophersen

Como tratar de futuro as competências designadas "complementares": será conveniente dar aos Estados-Membros plena competência relativamente às questões em que actualmente a União tem uma competência complementar ou será necessário explicitar os limites da competência complementar da União?

É objectivo da presente nota sugerir aos membros do Grupo das Competências Complementares uma abordagem para as questões que o grupo deverá tratar e propor um programa de trabalho.

ELEMENTOS INTRODUTÓRIOS

Âmbito do debate

O grupo centrar-se-á na questão das competências complementares, com o objectivo de contribuir para uma delimitação mais clara das competências entre a UE e os Estados-Membros.

Definição das competências complementares

A primeira dificuldade que se coloca e, por conseguinte, o nosso primeiro objectivo, é definir o conceito de competências complementares. Embora não exista actualmente uma definição global clara, é um facto geralmente aceite que as competências complementares abrangem domínios relativamente aos quais a intervenção da Comunidade se limita a completar, apoiar ou coordenar a acção dos Estados-Membros. (Nesses domínios é frequente haver uma delimitação negativa das competências, por exemplo, a exclusão da harmonização em certos domínios). A competência para aprovar normas legislativas nestes domínios continua a pertencer aos Estados-Membros, não podendo a intervenção da Comunidade redundar na exclusão da dos Estados-Membros.

Há que notar que a principal diferença entre competências complementares e competências concorrentes é que, neste último caso, uma vez que a União/Comunidade tenha legislado nesses domínios, os Estados-Membros já não podem aprovar legislação nos domínios abrangidos por essa legislação, excepto na medida em que tal seja necessário para a sua implementação. Por conseguinte, as competências da Comunidade poderão tornar-se exclusivas pelo facto de serem exercidas. Tal nunca poderá acontecer nos domínios abrangidos pelas competências complementares, em que os Tratados estabelecem limites rigorosos no que respeita à intervenção da Comunidade, que não deve interferir nas competências legislativas dos Estados-Membros.

Na maioria dos casos, este grupo de competências abrange os novos domínios políticos aditados ao Tratado em Maastricht ou posteriormente. Na verdade, eles são exemplo da tendência para substituir o método funcional de atribuição de competências (conferidas em função dos objectivos a alcançar) pela atribuição material de competências. As bases jurídicas em questão definem acções concretas a realizar pela Comunidade que são, em alguns casos, acompanhadas de uma delimitação específica de competências. A relação entre tais delimitações negativas de competências (por exemplo, a exclusão da harmonização no capítulo sobre a cultura) e os poderes funcionais da União (por exemplo, ao abrigo do mercado interno) levanta questões importantes.

- *Como poderemos fazer uma distinção mais transparente entre os domínios da competência complementar, os domínios em que a UE não tem competência e os domínios em que existem competências concorrentes (competências partilhadas entre a UE e os Estados-Membros?)*
- *Como poderão as competências complementares ser esclarecidas e racionalizadas? Deverá ser introduzida nos Tratados uma definição de competências complementares? Em caso afirmativo, com que consequências?*

Domínios políticos abrangidos pelas competências complementares

De acordo com a definição proposta, já podemos elaborar uma lista provisória de competências complementares (que poderá ser completada na sequência dos nossos trabalhos): o emprego, a cooperação aduaneira, a educação, a formação profissional e a juventude, a cultura, a saúde pública, as redes transeuropeias (excepto no que diz respeito à interoperabilidade e às normas), a indústria, a investigação e o desenvolvimento (a questão da coordenação da política económica será tratada por outro grupo).

- *Devemos continuar este trabalho e procurar enumerar no Tratado todos os domínios de competência política da UE abrangidos pela categoria das competências complementares?*

Preocupações da opinião pública

A UE é muitas vezes criticada por interferir em demasiadas questões ou por regulamentar de modo demasiado pormenorizado. Os sectores de cooperação abrangidos pelas competências complementares são exemplos desse tipo de críticas. A falta de clareza do sistema alimenta a ideia de que a soberania nacional está a ser mais abalada do que aquilo que seria necessário para tratar questões de interesse comum.

Embora se trate de domínios em que a acção da Comunidade se limita a completar a dos Estados-Membros através, designadamente, de programas de apoio financiados pelo Orçamento Comunitário e em que os Tratados proibem expressamente a Comunidade de legislar, há quem tenha erradamente a ideia de que esta tem competência para legislar nesses domínios.

O método aberto de coordenação, que fixa objectivos sem ter em consideração a atribuição de competências, contribui para a falta de clareza do sistema e dá a impressão de que as competências comunitárias são muito vastas quando, de facto, não é esse o caso.

- *Deverão ser analisadas mais definições ou delimitações negativas das competências comunitárias? Em caso afirmativo, de que forma?*
- *Deverá fazer-se referência no Tratado ao método de coordenação aberta, fixando simultaneamente os seus limites?*

Relação com o debate mais vasto sobre as competências

A questão das competências complementares constitui uma parte importante dos debates mais vastos da UE sobre a delimitação de competências. Os debates poderão também incluir uma eventual revisão do artigo 308.º do Tratado CE. O Tribunal observou que o artigo 308.º não pode ser utilizado para alargar as competências comunitárias para além do quadro estabelecido no Tratado, nem para harmonizar a legislação dos Estados-Membros em domínios relativamente aos quais a Comunidade está proibida de o fazer (que é o caso da maior parte dos domínios abrangidos pelas competências complementares).

- *Quais seriam as consequências da introdução de condições mais rigorosas relativamente ao recurso ao artigo 308.º?*
- *Seria útil introduzir no Tratado os princípios que regem o recurso ao artigo 308.º estabelecidos pelo Tribunal?*

PROGRAMA DE TRABALHO

Poderia prever-se um programa de trabalho em quatro etapas:

1. Definição do conceito de "competências complementares", com o objectivo de elaborar uma lista concreta dos domínios abrangidos por essas competências, com base num documento a apresentar ao grupo na sua primeira sessão;
2. Análise da questão de saber "o que faz efectivamente" a União Europeia no domínio das competências complementares (e o recurso ao artigo 308.º relativamente às competências complementares): poderia ser preparada pelo Secretariado uma análise do tipo de acção legislativa nestes domínios e do carácter e alcance de outras acções/medidas da UE;
3. Análise dos pontos de conflito potencial ("interferência") entre as competências da UE e as dos Estados-Membros; poderão prever-se uma ou duas reuniões de consulta a peritos nacionais e da Comissão;
4. Conclusões e vias a explorar, nomeadamente no que respeita às questões resultantes do mandato do grupo.
