

**NOT**

---

från:	Presidiet
till:	Konventet
Ärende:	Beskrivning av det nuvarande systemet för avgränsning av befogenheter mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna

---

För konventsledamöterna bifogas en not med en beskrivning av det nuvarande systemet för fördelning av befogenheter mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna.

=====

**Beskrivning av det nuvarande systemet för avgränsning av befogenheter  
mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna**

- I. Det nuvarande systemet för fördelning av befogenheter mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna kan sammanfattas enligt följande:

**A) LAGSTIFTNINGSBEOGENHETER<sup>1</sup>**

Europeiska unionen/Europeiska gemenskapen (EG) har endast de befogenheter som den har tilldelats enligt fördragen (artikel 5 i EG-fördraget). Även om lagstiftningsbefogenheterna enligt de ursprungliga fördragen i allmänhet tilldelades EG på grundval av mål att uppnå (artiklarna 2 och 3 i EG-fördraget) och metoder för att uppnå dessa mål (funktionell metod) har denna metod vid de återkommande revideringarna av fördragen inom vissa områden ersatts av en exakt definition av de åtgärder som bör vidtas av gemenskapen, i vissa fall tillsammans med särskilda undantag beträffande befogenheter (metod med faktiska befogenheter). Det är därför som unionens lagstiftningsbefogenheter på vissa områden har fastställts såväl av målen som av de aktuella frågorna.

Unionens/gemenskapens lagstiftningsbefogenheter är av tre typer: exklusiva, samverkande (eller delade) och kompletterande, som kan definieras enligt följande:

---

<sup>1</sup> I denna not avses med lagstiftningsbefogenheter institutionernas antagande av lagstiftning eller upprättande av rättsliga åligganden (som lämpligen bör betecknas som en andra nivå, "sekundärrätt") på direkt grundval av fördragen (första nivån, "primärrätt").

- a) Exklusiva befogenheter: Områden där endast unionen kan lagstifta. Varje ingripande från medlemsstaternas sida är i princip uteslutet. Dessa kan endast fatta beslut på bemyndigande av unionens institutioner eller om det finns en lucka som måste täppas till.

De områden som omfattas av gemenskapens exklusiva befogenheter är följande: Gemensam handelspolitik; havets biologiska resurser i de zoner som omfattas av fördraget; den monetära politiken i de tolv medlemsstater som tillhör euroområdet. Till dessa områden kommer de som omfattas av de exklusiva befogenheterna på grund av att gemenskapen lagstiftar mycket inom det aktuella området.

Upprättandet av och verksamheten inom den inre marknaden bör även särskilt nämnas. Det rör sig om en funktionell befogenhet för harmonisering av lagstiftningen som i princip endast kan göras av gemenskapen. Men så länge som denna inte fullt ut har utövat dessa befogenheter får medlemsstaterna lagstifta. Dessa befogenheter kan dessutom omfatta områden där medlemsstaterna under alla förhållanden behåller lagstiftningsbefogenheterna.<sup>1</sup>

När det gäller Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) kan endast inrättandet av gemenskapsorgan som Europol eller Eurojust anses relevanta för unionens exklusiva befogenheter med tanke på att de inte kan utövas av varje medlemsstat som fattar enskilda beslut.<sup>2</sup>

- b) Samverkande (eller delade) befogenheter: Områden där medlemsstaterna kan lagstifta så länge som och om unionen/gemenskapen inte har gjort det. Så snart unionen/gemenskapen har lagstiftat på det aktuella området kan medlemsstaterna inte längre göra det inom gemenskapslagstiftningens räckvidd.

---

<sup>1</sup> Jfr i detta avseende direktiv 93/7/EEG om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium. Även om det gäller en åtgärd som rör den inre marknaden påverkar den medlemsstaternas kulturpolitik, ett område där EG inte har lagstiftningsbefogenheter.

<sup>2</sup> Det förhåller sig på samma sätt när det gäller att skapa och inrätta gemenskapsorgan på grundval av EG-fördraget (t.ex. Byrån för varumärken).

Unionens lagstiftande inom dessa områden omfattas av subsidiaritetsprincipen (unionen/gemenskapen ingriper endast om den planerade åtgärdens mål inte kan uppnås på ett tillfredsställande sätt av medlemsstaterna) och proportionalitetsprincipen (unionens/gemenskapens åtgärd överskrider inte det som är nödvändigt för att uppnå målen enligt fördraget). Betydelsen beror ibland på typen av åtgärd eller typen av rättsakt enligt fördragen.

Det är inom den kategorin som de flesta av unionens/gemenskapens befogenheter hör hemma:

- EG-fördraget: medborgarskap; jordbruk och fiske, de fyra friheterna (fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital); viseringar; asyl och invandring; transport; konkurrens; beskattning; socialpolitik; miljö; konsumentskydd; hälso- och sjukvård; transeuropeiska nät (driftskompatibilitet och normer); energi; räddningstjänst; turism<sup>1</sup>.
  - Avdelning V i EU-fördraget (gemensam utrikes- och säkerhetspolitik)<sup>2</sup>, med undantag av försvaret.
  - Avdelning VI i EU-fördraget (polissamarbete och straffrättsligt samarbete).<sup>3</sup>
- c) Kompletterande befogenheter: Områden för vilka unionen/gemenskapen begränsar sig till att komplettera eller stödja medlemsstaternas åtgärder eller att vidta stimulansåtgärder eller samordningsåtgärder. Befogenheter att anta lagar inom dessa områden åligger i huvudsak medlemsstaterna.

---

<sup>1</sup> Omfattningen av de befogenheter som tilldelas gemenskapen genom motsvarande kapitel i fördraget är mer eller mindre omfattande beroende på områdena.

<sup>2</sup> Förutom om rådets antagande av gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter föreskrivs det i avdelning V om samråd, samarbetet eller samordning av medlemsstaternas åtgärder inom vissa områden.

<sup>3</sup> Med undantag av bestämmelser om genomförandet av gemenskapsorgan (se sidan 3 punkt a).

Följande omfattas av detta område: ekonomisk politik; sysselsättning; utbildning; yrkesutbildning; kultur; transeuropeiska nät; industri; ekonomisk och social sammanhållning; forskning och utveckling; utvecklingssamarbete; försvar (avdelning V i EU-fördraget).

- d) Medlemsstaternas befogenheter: Här rör det sig dels om de områden där fördragen uttryckligen undantar unionens befogenhet eller uttryckligen erkänner medlemsstaternas befogenhet dels de områden där unionen/gemenskapen enligt fördraget förbjuds att lagstifta, dels slutligen områden som inte anges i fördraget och som följaktligen, genom principen om tilldelade befogenheter, inte omfattas av unionens/gemenskapens befogenhet och förblir medlemsstaternas befogenhet.

\*

\*      \*

Även om överlämnande av befogenheter till gemenskapen i princip görs uttryckligen genom fördragen ansåg domstolen att det i vissa fall underförstått framgår av lydelsen i fördraget eller av dess övergripande utformning. Det rör sig i synnerhet om fall då de krävs för att uppnå mål som fastställs i fördragen, i synnerhet beträffande yttre förbindelser.

## B) BEFOGENHETER SOM INTE RÖR LAGSTIFTNING ELLER VERKSTÄLLIGHET<sup>1</sup>

Ur rent rättslig synpunkt är den allmänna regeln enligt fördraget att befogenheter för genomförande och tillämpning av rättsakter åligger medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser (i vissa fall anges i dessa att de konstitutionella enheterna skall verkställa genomförandet) med iakttagande av fördragen och under överinseende av kommissionen, de nationella domstolarna och EG-domstolen<sup>2</sup>. Det är enbart i andra hand som rådet och kommissionen utöver dessa befogenheter.

- a) Stadgeenligt genomförande av rättsakter (lagtexter på "tredje nivå"): Detta åligger i allmänhet medlemsstaterna. Det är endast om målen för den planerade åtgärden inte kan uppnås på ett tillfredsställande sätt av medlemsstaterna eller om det visar sig nödvändigt att säkerställa enhetligheten i tillämpningen av de rättsliga bestämmelserna i alla medlemsstater som lagarna bör fastställas av gemenskapen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Befogenheter som inte rör lagstiftning innebär antagande av rättsakter eller lagtexter (som det föreslås skall betecknas som "tredje nivå") samt antagande av administrativa, budgetmässiga och enskilda åtgärder från fall till fall (som man skulle kunna beteckna som "fjärde nivå").

<sup>2</sup> Se artikel 10 i EG-fördraget, Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna fogat till Amsterdamfördraget och förklaring nr 43 fogad till slutakten från regeringskonferensen i Amsterdam om detta protokoll.

<sup>3</sup> Under dessa förhållanden överlämnas gemenskapens rättsliga genomförande av dessa rättsakter i princip av gemenskapens lagstiftare (det vill säga Europaparlamentet och rådet då det rör sig om medbeslutande eller rådet i övriga fall) till kommissionen biträdd av en kommitté sammansatt av företrädare för medlemsstaterna (artikel 202 i EG-fördraget). Genom att medlemsstaterna överlämnar en del av sina genomförandebefogenheter till kommissionen utövar de i själva verket en viss kontroll genom "kommittéförfarandet".

- b) Administrativa, praktiska och budgetmässiga genomförandebestämmelser för gemenskapsrättsakter (lagtexter på "fjärde nivån"): Antagande av sådana bestämmelser åligger medlemsstaterna som fritt, inom den egna konstitutionella och politiska ramen, skall fatta beslut om organ, förfaranden och villkor för att säkerställa en korrekt verkställighet av gemenskapsrätten. Gemenskapen kan trots detta ingripa i det administrativa genomförandet av gemenskapsrättsakter om den får dessa befogenheter genom fördraget eller av gemenskapens lagstiftare (t.ex. konkurrens, förvaltning av vissa gemenskapsprogram osv.).

## C) **KONTROLLEN AV AVGRÄNSNINGEN AV BEFOGENHETER**

För närvarande finns de två typer av kontroll av att avgränsningen av befogenhet och av subsidiaritetsprincipen iakttas:

- a) Politisk kontroll: Kontrollen om fördraget ger eller inte ger unionen befogenhet att fatta beslut i ett konkret fall och om subsidiaritetsprincipen iakttas åligger till stor del de av unionens institutioner som deltar i beslutsfattandet. Varje institution skall verka för att tilldelade befogenheter iakttas. Även medlemsstaternas regeringar, de nationella parlamenten och allmänheten kan utöva en sådan kontroll i den mån som de kontrollerar de ståndpunkter som företrädarna för deras regeringar har intagit i rådet.

- b) Rättslig kontroll: Genom att överklaga till domstolen och till de nationella domstolarna eftersom den nationelle domaren är gemenskapsdomare när det gäller allmän rätt. Domstolens kontroll är omfattande när det gäller EG-fördraget, begränsad inom ramen för avdelning VI i EU-fördraget och obefintlig inom ramen för avdelning V i EU-fördraget.

\*

\*      \*

- II. Frågan om avgränsning av befogenheter mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna är central i den politiska debatten på grund av vissa kritiker som anser denna avgränsning otillräckligt preciserad och att det skulle kunna finnas en tendens att Europeiska unionen lagstiftar dels inom områden där den inte har befogenhet (och därför inkräktar på medlemsstaternas befogenheter), dels på områden där det inte är lämpligt att den gör det, dels för detaljerat. Bristen på tydlighet i denna avgränsning har också tagits upp: den europeiske medborgaren har svårt att förstå hur befogenheter fördelas mellan EU och medlemsstaterna och har ett intryck av att EU ingriper på områden där den inte bör göra det och att den å andra sidan inte ingriper på områden där en åtgärd på europeisk nivå skulle vara nödvändig.

För att försöka stilla denna oro ombeds konventet i Nice- och Laekenförklaringarna om unionens framtid att diskutera frågan om att utforma en mer exakt avgränsning av befogenheterna mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna liksom när det gäller kontrollen av att en sådan avgränsning iakttas.

=====